

LE CONSEIL PRIVÉ EN ANGLETERRE

par

Lucienne DELTHIL

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT
présentée et soutenue le Lundi 13 Décembre 1937

MEMBRES DU JURY

Président de thèse : **M. GIDEL**

Assesseurs : **MM. Joseph BARTHELEMY et SCELLE**

PARIS - 8^e

LIBRAIRIE TECHNIQUE ET ÉCONOMIQUE

3, Rue Soufflot, 3

1937

LE CONSEIL PRIVÉ

PAR M. L. DUBOIS

**LE CONSEIL PRIVÉ
EN ANGLETERRE**

LE CONSEIL PRIVÉ EN ANGLETERRE

par

Lucienne DELTHIL

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT
présentée et soutenue le Lundi 13 Décembre 1937

MEMBRES DU JURY

Président de thèse : **M. GIDEL**

Assesseurs : **MM. Joseph BARTHELEMY et SCELLE**

PARIS - 8^e
LIBRAIRIE TECHNIQUE ET ÉCONOMIQUE
3, Rue Soufflot, 3

1937

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



INTRODUCTION

L'étude des institutions anglaises, de leur origine, de la mesure dans laquelle certaines d'entre elles ont inspiré le législateur français, a souvent tenté les candidats au Doctorat en Droit. On a étudié le Parlement, les gouvernements des colonies, le statut juridique des dominions. Il nous a semblé que le Conseil Privé pouvait lui aussi faire l'objet d'une thèse. Il a occupé dans l'histoire constitutionnelle de l'Angleterre une place qui fut à certaines époques la première. Actuellement, parler du Roi d'Angleterre, c'est parler du Conseil Privé, puisque, comme le note dans son Précis de Droit Constitutionnel M. Joseph Barthélémy (1), « le Roi d'Angleterre continue à faire les gestes du gouvernement, mais il ne gouverne plus. Il dit : « Ma flotte, mon armée, mon royaume, ma volonté », mais il ne commande ni sa flotte, ni son armée, il ne gouverne pas son royaume et n'a pas de volonté. Dans une certaine mesure, le Conseil Privé a recueilli cette volonté que le Roi n'a plus ».

Au début de cette brève étude, nous avons voulu montrer comment, de simple réunion de donneurs d'avis choi-

(1) Joseph BARTHÉLÉMY, *Précis de droit constitutionnel*, p. 96.

sis par le Roi dans son entourage, le Conseil Privé était devenu un organe de la Constitution anglaise. Après une énumération des pouvoirs anciens du Conseil Privé, nous avons consacré un chapitre à sa physionomie actuelle.

Nous avons voulu, dans un quatrième chapitre, étudier un peu plus longuement, dans ses attributions, sa composition et son fonctionnement, celle des sections du Conseil Privé, qui acquiert chaque jour plus d'importance et plus de « personnalité » : le Comité Judiciaire ».

Enfin le dernier chapitre de cette thèse est consacré aux tendances actuelles du Comité Judiciaire du Conseil Privé à devenir tout autre chose qu'un simple tribunal, même doté d'une très large compétence. Il nous a semblé intéressant de chercher à montrer le rôle que peut jouer dans l'Empire britannique, qui s'oriente de plus en plus vers la forme fédérale, un organe comme le Comité Judiciaire dans sa physionomie nouvelle, grâce auquel, dans chaque possession britannique, on pourra, malgré l'éloignement géographique et politique de la métropole, sentir qu'il y a encore quelque chose de commun entre l'Angleterre et son Empire.

CHAPITRE PREMIER

Les origines du Conseil privé

1° Naissance du Conseil Privé. Son évolution, de la conquête normande au règne de Richard II.

2° Double physionomie du Conseil Privé : le Conseil auxiliaire du Roi, le Conseil contrôle du Roi.

I. — Naissance du Conseil Privé. Son évolution, de la conquête normande au règne de Richard II

Le Conseil Privé, organe essentiel de la Constitution britannique, remonte au Moyen-Age. Comme le Conseil du Roi, en France, le Conseil Privé anglais est à l'origine une simple réunion de nobles dont le Roi veut bien prendre les avis lorsque bon lui semble. Même Guillaume le Conquérant, pourtant monarque absolu, avait l'habitude de prendre conseil de quelques nobles choisis par lui, pour les affaires du gouvernement ; et à cette époque, le mot « Conseil » n'était pas un euphémisme : le Roi ne réclamait des conseillers que de simples suggestions, qui pouvaient lui être utiles, mais que nulle autorité ne l'obligeait à demander ou à appliquer. Comme le note Dicey dans son

ouvrage sur le Privy Council (1), le Roi avait le *droit* de demander ces avis ; il n'en avait pas le *devoir*. Guillaume le Conquérant, se sentant assez fort pour négliger, si bon lui semblait, les avis de ses conseillers, n'hésita jamais à les consulter. Ses successeurs, se sachant plus faibles, craignant d'être dominés par leurs donneurs d'avis, les réunirent moins souvent.

C'est de cette collaboration entre le Roi et quelques nobles qu'est né, au Moyen-Age, le Conseil Privé. Au moment où ces réunions de conseillers prirent une forme régulière, on put distinguer le Grand Conseil, ou Common Council, et le Permanent ou Continual Council, ancêtre plus direct du Conseil Privé.

L'évolution des institutions anglaises, commencée à la conquête normande, a marqué un temps d'arrêt à la fin du règne de Richard II, en 1376. Au début de cette période existent la Curia Regis, corps exécutif et, en même temps, Cour de Justice, et la Aula Regia, Cour du Roi. Petit à petit, des organismes secondaires se détachent pour former une Cour de Justice (Law Court) qui, plus tard, se divisera en « Court of King Bench » et « Court of common pleas ». Dicey (2) fait remonter cette séparation à 1164 environ. Sous le règne de Jean sans Terre (3), tous ces organes sont distincts les uns des autres et complètement séparés du Conseil. « L'établissement de la Law Court, effectué avant

(1) DICEY, *The Privy Council*, p. 33 et suivantes.

(2) DICEY, *The Privy Council*, p. 12.

(3) 1199-1216.

le règne d'Henry III, fit du Conseil un corps séparé ; à partir de ce moment, les pouvoirs qui passaient inaperçus quand ils étaient exercés par le Roi lui-même à la Curia Regis, attirèrent l'attention quand ils furent exercés par Actes en Conseil » (1).

A la suite de la révolte des Barons, en 1215, Jean sans Terre accorde à ses sujets la Grande Charte qu'il signe le 12 juin. Cette Charte est confirmée en 1258 par les « Provisions d'Oxford » qui décident en outre que trois Parlements seront convoqués chaque année et traiteront avec le Conseil du Roi des besoins du royaume. Les provisions d'Oxford sont abrogées en 1266 par le Dictum de Kenilworth. La lutte continue sous Edouard I^{er} qui, obligé de céder, convoque pour le 6 mars 1300 un Parlement en présence duquel il confirme toutes les concessions accordées depuis la Grande Charte.

On peut dire que c'est sous le règne d'Edouard I^{er} qu'est né le Parlement moderne, du moins sous une forme embryonnaire. A partir de ce moment, son évolution sera étroitement liée à la transformation de l'esprit public et sa puissance se développera presque constamment.

Au début, on ne pouvait noter aucune différence essentielle entre le Permanent Council et le Great Council. Puis, combiné avec les Communes, le Great Council devient une assemblée nationale. Pendant ce temps, le Great Council, qui n'est déjà presque plus « la Cour du Roi », prend de

(1) DICEY, *The Privy Council*, page 18.

sis par le Roi dans son entourage, le Conseil Privé était devenu un organe de la Constitution anglaise. Après une énumération des pouvoirs anciens du Conseil Privé, nous avons consacré un chapitre à sa physionomie actuelle.

Nous avons voulu, dans un quatrième chapitre, étudier un peu plus longuement, dans ses attributions, sa composition et son fonctionnement, celle des sections du Conseil Privé, qui acquiert chaque jour plus d'importance et plus de « personnalité » : le Comité Judiciaire ».

Enfin le dernier chapitre de cette thèse est consacré aux tendances actuelles du Comité Judiciaire du Conseil Privé à devenir tout autre chose qu'un simple tribunal, même doté d'une très large compétence. Il nous a semblé intéressant de chercher à montrer le rôle que peut jouer dans l'Empire britannique, qui s'oriente de plus en plus vers la forme fédérale, un organe comme le Comité Judiciaire dans sa physionomie nouvelle, grâce auquel, dans chaque possession britannique, on pourra, malgré l'éloignement géographique et politique de la métropole, sentir qu'il y a encore quelque chose de commun entre l'Angleterre et son Empire.

CHAPITRE PREMIER

Les origines du Conseil privé

- 1° Naissance du Conseil Privé. Son évolution, de la conquête normande au règne de Richard II.
 - 2° Double physionomie du Conseil Privé : le Conseil auxiliaire du Roi, le Conseil contrôle du Roi.
-

I. — *Naissance du Conseil Privé. Son évolution, de la conquête normande au règne de Richard II*

Le Conseil Privé, organe essentiel de la Constitution britannique, remonte au Moyen-Age. Comme le Conseil du Roi, en France, le Conseil Privé anglais est à l'origine une simple réunion de nobles dont le Roi veut bien prendre les avis lorsque bon lui semble. Même Guillaume le Conquérant, pourtant monarque absolu, avait l'habitude de prendre conseil de quelques nobles choisis par lui, pour les affaires du gouvernement ; et à cette époque, le mot « Conseil » n'était pas un euphémisme : le Roi ne réclamait des conseillers que de simples suggestions, qui pouvaient lui être utiles, mais que nulle autorité ne l'obligeait à demander ou à appliquer. Comme le note Dicey dans son

laquelle se sont trouvés certains Rois. L'un d'eux, que l'auteur ne nomme pas, voulait conclure un marché avec le comte Marshall pour la défense de Berwick ; la demande du comte paraissait trop élevée au Conseil, qui refusa au Roi son autorisation. Il y eut des débats orageux, auquel le roi prit part « with a contenance of anger » ; finalement, un compromis intervint au cours d'une seconde conférence (1). Mais le Roi dut se contenter d'une demi-satisfaction, alors que placé dans les mêmes circonstances, Guillaume le Conquérant aurait pu passer outre et agir sans ses conseillers.

Anson fait ressortir, dans son ouvrage sur « Les lois et les coutumes de la Constitution » (2), cette idée qu'à certains moments de l'histoire d'Angleterre, le Roi et son Conseil ont été deux choses fort différentes, souvent même opposées : « L'exécutif, dit-il, n'était pas le Roi, mais le Roi en Conseil, et le Conseil était composé de hauts fonctionnaires de l'Etat ; bien qu'il put être difficile pour le Parlement d'exercer le contrôle voulu sur le choix que le Roi faisait des ministres, ou sur l'action de ces ministres, de tel ministre étaient eux-mêmes les puissants représentants de deux états, le Clergé et la Noblesse. Le Conseil était le contrepoids aux pouvoirs de la Couronne. Le Conseil n'hésita pas à contrôler en détails l'action de la Couronne. Par exemple, aucune expression officielle du bon

(1) DICEY. *The Privy Council*, p. 34.

(2) NELSON, *Law and custom of Constitution*, vol II, p. 32.

plaisir du Roi ne pouvait se passer de l'assentiment d'un fonctionnaire d'Etat ». Et Anson résume sa pensée dans cette formule : « Si l'on cherche une limitation permanente à la Prérogative, on la trouve dans le Conseil, plutôt que dans le Parlement ».

CHAPITRE II

Les attributions du Conseil privé

- 1° Rôle judiciaire du Conseil Privé. La Chambre Etoilée.
 - 2° Rôle politique du Conseil Privé. Les impôts.
 - 3° Prétentions du Conseil Privé en matière législative.
 - 4° Le droit de grâce.
-

Si les décisions du Conseil Privé n'ont pas toujours joui d'une aussi grande autorité, son influence s'est étendue néanmoins à des activités très variées. On peut classer, à l'époque qui nous occupe, c'est-à-dire depuis le XIV^e siècle, ses attributions en quatre branches :

1° Le Conseil exerce un contrôle financier sur la Couronne ; aucune dépense royale ne peut être engagée sans son approbation.

2° Le commerce extérieur et les alliances sont de la compétence du Conseil.

3° En outre, le Conseil Privé a joué à certains moments un rôle comparable à celui des Tribunaux d'Officialité en France. Les cas de sorcellerie et d'hérésie lui étaient déférés.

4° Le Conseil possède enfin un rôle conciliateur. Il doit

maintenir la paix à l'intérieur du Royaume ; dans ce but, on lui a confié l'organisation de la police.

La diplomatie elle-même ne lui est pas étrangère : le 20 Août 1389, c'est lui qui négocie avec le duc de Bretagne pour la restitution du Comté de Richmond.

Les fonctions du Conseil Privé jouissent donc de nombreux caractères. Elles sont à la fois politiques, administratives, judiciaires, diplomatiques même. Néanmoins, le Conseil Privé apparaissait surtout à cette époque comme un corps politique et un corps judiciaire.

I. — *Rôle judiciaire du Conseil Privé*

C'est le rôle judiciaire qui fut le plus contesté au Conseil Privé. Nul, à l'origine, ne refusait au Roi et, par suite, à son Conseil, le droit de juger les sujets britanniques. Cependant, dès 1350, le Parlement s'élève contre cette coutume. Après une année de lutte, le Roi Edouard II, obligé de céder, renonce à ses attributions judiciaires, en principe du moins. En effet, cette règle ne fut jamais observée très strictement.

Au début de 1422, on assiste à un très rapide affermissement de la puissance monarchique en Angleterre. Sous cette influence sans doute, le Parlement abandonne la lutte. La théorie du pouvoir judiciaire de la Couronne trouvera son épanouissement dans la fondation par Henry VII, en 1487, de la Chambre Etoilée, dont la juridiction dépassera en étendue celle des tribunaux ordinaires.

Cette Chambre Etoilée a conservé une sinistre réputation : « La Chambre Etoilée, dit Franqueville (1), s'arrogeait le droit de connaître non seulement de toutes les affaires pour lesquelles les tribunaux ordinaires étaient compétents, mais encore celles que les autres cours n'avaient pas le droit d'examiner... La procédure était absolument arbitraire, et la Cour se considérait comme ayant le droit de prononcer tout châtiment, sauf la mort ».

« On s'est parfois demandé, continue Franqueville, comment Henry VIII avait rencontré si peu de résistance. La réponse est aisée : Tandis que, dans les tribunaux ordinaires, on intimidait les jurés en emprisonnant ou en frappant d'amende ceux qui avaient jugé suivant leur conscience et non selon les caprices du Roi, la Chambre Etoilée, tribunal aussi vigilant que sévère, qui procédait par des modes d'interrogatoires inconnus à la loi commune, et qui possédait un pouvoir discrétionnaire de condamner à l'amende ou à la prison, avait facilement raison de toute résistance » (2).

Présentée par tous les historiens comme un terrible instrument du despotisme royal, la Chambre Etoilée n'a guère trouvé grâce que devant Bacon qui l'estime « la plus sage et la plus noble institution du Royaume ».

Dotée d'attributions illimitées, la Chambre Etoilée a

(1) FRANQUEVILLE. *Le Gouvernement et le Parlement britanniques*, vol. I, p. 416.

(2) HALLAM, *Constitutional History*, vol. II, p. 8, cité par FRANQUEVILLE, *Le Gouvernement et le Parlement britanniques*, vol. I, p. 417.

cependant jugé peu de crimes de droit commun, et on peut dire que c'est depuis sa création qu'a disparu la juridiction pénale du Conseil Privé.

II. — *Rôle politique du Conseil Privé. Les impôts*

Le sort de l'influence politique du Conseil n'a cessé d'être lié à celui de la royauté.

Depuis qu'ils avaient cessé d'être de simples donneurs d'avis officiels, c'est depuis le règne de Richard II environ (2), les Conseils Privés avaient acquis une double physionomie à l'égard du Roi dont ils étaient à la fois les auxiliaires et les contrôleurs. Les rois n'ont cessé de lutter contre le Parlement pour accentuer le premier de ces caractères aux dépens du second. Mais tous n'ont pas atteint leur but. Déjà, nous l'avons vu, sous Edouard II (3), le Parlement avait essayé de se faire des Conseillers des alliés contre le Roi, en se réservant de verser leurs appointements aux membres du Conseil. A l'époque des Plantagenets (4) c'est sur le terrain financier que se poursuit la lutte. Le Roi et son Conseil prétendent avoir le droit de lever des impôts. En 1340, les Communes obtiennent le vote d'un statut en vertu duquel le Roi ne pourra lever d'impôt sur la laine que jusqu'à un certain taux et pour un certain poids de marchandise. En 1373, un autre Statut

(2) 1377-1399.

(3) 1307-1327.

(4) De Henri II (1154-1189) à Henri VII (1485-1509).

décide que le Roi ne pourra, sans l'assentiment des Communes, percevoir de droit sur les vins ou sur quelques marchandises, à l'exception d'une taxe valable seulement pour une année, ou pour la durée de la vie du Roi au plus.

Deux ans avant, un statut analogue avait mis fin à la controverse de la laine.

III. — *Prétentions législatives du Conseil Privé*

C'est vers cette époque seulement que les Communes perçoivent nettement le danger que constituerait l'exercice d'un pouvoir législatif indépendant par la Couronne en Conseil. Les craintes du Parlement augmentent pendant le règne d'Edouard III (1), qui fait peu de cas de ses remontrances. Cependant le Parlement a pu voter, en 1347, une loi obligeant le Roi à le convoquer chaque année pour obtenir des subsides.

Edouard tente, durant tout son règne, de se soustraire à cette obligation. Il lui importe d'obtenir des subsides et de ne pas les devoir au Parlement. Il essaye donc de tirer des « Staples » les ressources dont il a besoin. Le « Staple » est un système de réglementation des marchés dans certaines villes. Toute contestation s'élevant à propos de cette réglementation est de la juridiction de la Couronne, qui en tire d'importants revenus. En 1353, un Comité du Conseil Privé, formé d'un petit nombre de membres, se

(1) 1327-1377.

réunit pour sanctionner l' « Ordinance of the Staple » qui réglemente les marchés tout en fournissant des ressources au Roi. Les membres des Communes présents protestent vigoureusement contre le fait qu'une décision sur un sujet aussi important a été prise hors du Parlement et n'est pas revêtue de la forme statutaire. Ils demandent l'ajournement de l'enregistrement. Celui-ci ne devait avoir lieu, selon eux, que quand l'ordonnance aurait reçu l'approbation du Parlement. Devant la fermeté des « Commoners », le Roi et son Conseil durent s'incliner et, l'année suivante, un Parlement régulièrement constitué confirma l'ordonnance royale qui devint un « Statut » et put, grâce à cette formalité, recevoir application.

Les prétentions de la Couronne en Conseil au pouvoir législatif étaient tenues en échec par la distinction entre statut et ordonnance. L'ordonnance est un acte du Roi, ou du Roi en Conseil. Il peut être révoqué par l'organe dont il émane. Le statut, au contraire, est l'acte de la Couronne, des Lords et des Communes, et possède sur l'ordonnance le privilège d'être inclus dans le « Statute roll ». Il constitue en somme une perpétuelle addition à la loi. Les ordonnance semblent avoir été une survivance de la forme de législation en usage à l'époque où la Couronne en Conseil exerçait à la fois le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif. Œuvre de la Couronne en Conseil, l'ordonnance s'oppose au statut, œuvre de la Couronne au Parlement. A l'époque à laquelle nous sommes arrivés, la distinction entre Statut et Ordonnance ne fait plus l'ob-

jet de discussion. La Couronne ne renonce cependant pas au droit qu'elle s'est décernée de légiférer sans le Parlement. Elle tente de faire entrer ce droit dans l'ensemble de ceux qu'englobe la notion imprécise de prérogative royale.

L'affaire des Staples marque le début de la lutte entre le Parlement et la Couronne qui se terminera en 1689 avec le Bill des Droits, par la victoire du Parlement.

C'est le besoin de subsides éprouvé par le Roi qui forme l'entrée en matière de ce long chapitre. Le Roi déclare qu'il lui faut des subsides. Les Communes en profitent pour lui faire comprendre qu'il ne les obtiendra d'elles qu'en renonçant à son prétendu droit de légiférer. Dès le début de la lutte, la demande de subsides et la demande du droit par les Communes de légiférer seules se tiennent.

Les Communes, à cette époque, n'usent que du droit de présenter au Roi des pétitions dans lesquelles elles exposent leur point de vue sur les questions de législation. Mais elles savent qu'un Roi un peu habile peut, avec l'appui du Conseil Privé, édicter des règles s'encadrant dans les termes d'une pétition et faire ainsi prendre place à ces règles dans les recueils de loi. Ainsi serait en apparence sauvegardé le droit de pétition des Communes qui n'aurait rien à réclamer, alors qu'en réalité la Couronne gouvernerait à sa guise.

Ou bien les questions d'importance secondaire seraient réglées par des lettres patentes du Roi. Ou encore une loi faite dans la forme légale serait accompagnée de clauses

restrictives en vertu desquelles le Roi pourrait en suspendre l'application soit dans certains cas, soit pour un temps donné. Les Communes ne se soucient pas de voir leurs vœux accueillis en apparence par la Couronne, ne recevoir en réalité qu'une application pratique réduite et quelquefois insignifiante. Elles se rendent compte qu'il en sera ainsi tant qu'elles ne pourront obtenir pour le texte même des bills qu'elles présenteront au Roi, une approbation sans réserve.

Les Communes essaient plusieurs moyens de parvenir à ce que leurs pétitions, une fois agréées, soient enregistrées dans leur forme primitive et dégagées de toute possibilité de suspension ou de révocation. Aussi demandent-elles à obtenir du Roi, en réponse à leurs pétitions, non pas un assentiment oral et vague mais une réponse écrite et scellée. Ceci doit leur permettre de confronter leur demande et l'approbation du Roi.

En 1414, les membres des Communes demandent à Henry V à être « as well assenters as petitioners », c'est-à-dire à être appelés à consentir ou non aux modifications que la Couronne pourrait apporter à leurs pétitions. A ce moment, l'élaboration des lois devient un acte bilatéral dans lequel les parties contractantes, Roi en Conseil et Communes, peuvent faire entendre des avis de poids égal. Le Parlement tire de cette conquête une autorité considérable. Pour la première fois, sous Henry VI (1), les mots « by

(1) 1422-1471.

authority of Parliament » figurent au bas des textes de lois.

La législation par ordonnances royales avait disparu au XIV^e siècle. Au XVI^e, les ordonnances renaissent sous forme de proclamations royales. Sous les Tudors, les proclamations sont beaucoup plus que des actes d'administration suppléant ou prorogeant les Parlements, ou exerçant les pouvoirs conférés à la Couronne par des Statuts. Sous cette dynastie, nous assistons au triomphe sur le Parlement de la Monarchie pour laquelle, cette fois, le Conseil Privé n'est plus un corps de contrôle, mais un puissant auxiliaire. « Le centre effectif du gouvernement, dit M. Boutmy (1), est le Conseil du Roi ; les grandes décisions se prennent là ». Toutefois, aucun changement, en principe, ne s'est produit. M. Boutmy continue : « Mais elles vont toutes se faire consacrer dans les Chambres et y revêtir la forme statutaire ». Cependant, le résultat réel est bien celui qui cherchait à atteindre la royauté : « Les rois les envoient volontiers au Parlement. Ils ne craignent guère d'y rencontrer une opposition. Ils savent que tout y sera souple dans leur main, empressé à leur complaire ».

Sous les Tudor donc, c'est au Conseil Privé la physiologie « porte-parole et auxiliaire de la Couronne » qui domine. Le Conseil Privé est fort contre toute autorité constitutionnelle, mais son autorité propre se confond avec celle de la Royauté. Alors que les « recommandations »

(1) Emile BOUTMY, *Le développement de la Constitution et de la Société politique en Angleterre*, p. 148.

présentées à Henry VI par ses conseillers étaient en réalité des ordres, les ministres d'Edouard VI (1), encore presque un enfant, sont ses serviteurs. Le pouvoir du Conseil Privé augmente à mesure que son indépendance diminue. A cette époque, le Roi profite de ce qu'il tient dans sa main ses conseillers et de ce que le Conseil Privé, c'est lui, pour placer sous le contrôle direct du Conseil certains territoires britanniques. Jersey et Guernesey sont confiés au gouvernement direct du Conseil par Henry VII (2), et leur situation à l'heure actuelle est encore, théoriquement au moins, la même.

Au même moment, la Couronne décide la création de Conseils spéciaux pour les différentes parties de l'Angleterre. Ces organismes dépendent, dans une certaine mesure, du Conseil Privé, donc du Roi. Ainsi le Roi gouvernera librement, quoique d'une façon indirecte, le territoire anglais presque tout entier.

La lutte des Tudor contre le Parlement porte, nous l'avons vu, sur la valeur des proclamations royales. En principe, celles-ci n'ont pas force de loi ; elle ne peuvent que confirmer ou ratifier une loi qui existe déjà. Les Tudor cherchent constamment à conquérir le pouvoir absolu en donnant force de loi à leurs proclamations. Ainsi, le Conseil chargé de ces proclamations serait devenu un deuxième corps législatif, porte-parole de la Couronne, alors que le Parlement aurait été celui de la Nation.

(1) 1547-1553.

(2) 1485-1503.

Les Proclamations des Tudor firent de nouvelles lois, de nouveaux délits, de nouvelles peines. En 1539, Henry VIII arrive au but visé par ses prédécesseurs : le Parlement, par le Statute of proclamations, reconnaît l'égalité des proclamations du Roi en Conseil et des Acts du Parlement. Ce Statut énumère les inconvénients qu'il y a à confier au Parlement les cas qui demandent une solution rapide. L'Act déclare que les Proclamations faites par le Roi avec son Conseil doivent être observées « As though they were made by an Act of Parliament ». Ainsi que le constate Stubbs (1), ce Statut constituait « une véritable renonciation du Parlement au pouvoir législatif qu'il avait gagné sur le Roi ».

Mais cette victoire, due sans doute à l'ascendant personnel d'Henry VIII, ne dure pas plus que lui ; à sa mort, en 1547, il laisse un fils de dix ans, et la régence est confiée au Comte de Hertford, son oncle et à Lord Dudley. Le Parlement s'empresse alors de rapporter l'Act de 1539. Cependant, bien que l'égalité des proclamations royales et des Acts de Parlement n'existe plus, de nombreuses proclamations sont traitées comme des lois. Ainsi, sous Edouard VI, certaines réformes ecclésiastiques sont accomplies et promulguées par des proclamations, et sanctionnées ensuite par des Acts du Parlement. Finalement, on décide que la proclamation ne peut être qu'un complément de la loi et non une source de la législation : « Aucune

(1) STUBBS, *Constitutional History*, vol. II, page 588.

proclamation ne peut édicter une loi nouvelle. La proclamation peut seulement ratifier et confirmer une loi ancienne ».

Malgré cela, Mary et Elisabeth continuent à employer les proclamations plus largement que les Rois du XIV^e siècle n'avaient jamais employé les ordonnances.

En 1557, la controverse sur la question des impôts reparaît. La Reine Mary instaure un droit sur les vêtements exportés et un autre sur les vins importés de France. Elisabeth, non contente de maintenir ces deux taxes, en organise en Conseil Privé une nouvelle sur les vins fins, qu'elle ne cesse durant son règne d'élever.

Après sa mort, le Conseil Privé entre dans une période de déclin. Le Parlement de 1660 en fait une assemblée purement politique.

Jacques II vise les impôts indirects. Le commerce extérieur est en plein développement à son époque. Il décide d'en tirer un revenu et, avec l'approbation de son Conseil, il établit une taxe sur le tabac et une autre sur les raisins de Corinthe.

En 1606, l'affaire Bates confirme le droit pour la Couronne d'établir des impôts indirects : un marchand turc nommé Bates ayant refusé de payer le supplément d'impôt est poursuivi devant la Cour de l'Echiquier. Bates expose qu'il a payé ce que la loi lui demandait et ne doit rien de plus. Le jugement rendu contre lui déclare le pouvoir du Roi « double, ordinaire et absolu », et décide qu'en matière de police, il ne peut être limité ni par un

Statut, ni par la coutume. D'ailleurs, ajoute la Cour, le droit de contrôler le commerce est la contre-partie pour la Couronne du devoir qui lui incombe de protéger les marchands.

A la suite de cette décision favorable à ses intérêts, le Roi en Conseil s'empresse d'élever sensiblement les droits en vigueur. Mais les Communes présentent alors des remontrances au Souverain. On y développe cette idée que chaque dépense royale est compensée par un revenu : ainsi, le service de la Justice, du Commerce, ont des impôts correspondants. Si ces revenus ne lui suffisent pas, que le Roi s'adresse au Parlement pour en obtenir d'autres. Ainsi le Parlement espère pouvoir à la fois contrôler les dépenses royales et exercer une pression politique sur le Souverain.

Dans l'affaire Hampden (1), au contraire, les juges, par sept voix contre cinq, se prononcent en faveur de la Couronne et déclare que le Roi a tous les droits en vertu de l'adage « Rex is Lex ». Le Long Parlement annule cette sentence.

Jacques, par proclamations, intervient même dans des questions politiques. Ainsi, dans la Proclamation par laquelle il convoque son premier Parlement, il essaie de limiter le choix des électeurs en précisant d'une manière très étroite les qualités des candidats qui devront être élus.

Une sorte de comité juridique définit ainsi le rôle de la proclamation :

(1) 1636.

1° Le Roi ne peut créer de délit par proclamation.

2° Le Roi ne possède d'autres prérogatives que celles que la loi lui confère.

3° Mais le Roi peut, pour prévenir les délits, admonester par proclamation ses sujets, qui devront obéir à cette proclamation sous peine d'aggraver leur délit.

4° Un délit ne peut, par simple proclamation, être déclaré de la compétence de la Chambre Etoilée.

Et le Comité résume ainsi le rôle de la Royauté, assistée du Conseil Privé : « La Couronne au Parlement peut faire, défaire et modifier la loi qu'il est du devoir de la Couronne en Conseil d'appliquer ».

A l'époque de Cromwell, le Conseil Privé a pris l'aspect d'un corps consultatif de fonctionnaires. Après la Restauration (1), le Roi préfère s'entourer des avis de quelques Conseillers privés qui se réunissent officieusement. Ce groupement, qui reçoit le nom de « cabinet », prend, après la Révolution de 1688, la place du Conseil Privé comme principal donneur d'avis.

Cette innovation ne plaît guère au Parlement qui profite, en 1700, de l'accession au trône d'Angleterre de la famille de Hanovre, pour insérer dans l'Act d'Etablissement des clauses en vertu desquelles les fonctions consultatives seront dues au Conseil Privé. Mais avant même que l'Act soit entré en application, ces dispositions sont abrogées par un Statut de 1705.

(1) 1660.

Une innovation est à noter en 1707 : Le Conseil Privé pour l'Ecosse et le Conseil Privé pour l'Angleterre, qui existaient auparavant, sont remplacés, à la suite de l'union avec l'Ecosse, par un seul Conseil Privé pour la Grande-Bretagne.

L'union avec l'Irlande, en 1801, laisse subsister, au contraire, un « Privy Council for Northern Ireland ».

Au XVIII^e siècle, la non-légalité des proclamations du Roi en Conseil est un principe bien établi : En 1766, les moissons avaient été désastreuses et on craignait la famine. Les Ministres de la Couronne crurent devoir prendre des mesures pour l'éviter et, dans ce but, deux proclamations furent émises à leur instigation. La Couronne instituait des peines contre les producteurs qui essayaient de faire monter le cours du blé. Les Ministres allèrent même jusqu'à conseiller au Roi de proclamer l'embargo sur les navires chargés de froment. Ces dispositions étaient contraire à certains statuts qui avaient organisé la libre circulation des céréales. Quand il se réunit, le Parlement critiqua vivement les ministres du Roi, qui lui avaient ainsi conseillé de passer outre aux dispositions d'une loi. Les Ministres et les fonctionnaires qui avaient pratiqué l'embargo furent condamnés malgré leur défense. C'est cette défense justement qu'il est intéressant d'étudier : A aucun moment, les conseillers n'essayèrent d'arguer de la légalité de la proclamation. Ils s'excusèrent seulement en invoquant l'urgence et la gravité du cas, et déclarèrent avoir agi « for the best on an emergency », de leur mieux. La

supériorité de la Loi sur la proclamation ne faisait donc plus de doute pour personne au milieu du XVIII^e siècle.

IV. — *Droit de grâce du Conseil Privé*

Un autre pouvoir très revendiqué par la Couronne était le « dispensing power », le droit d'écarter l'application de la loi au profit de telle ou telle personne, et dans tel ou tel cas. Ce pouvoir semble avoir été concédé dans une certaine mesure, à la Couronne en Conseil dans l'exercice de ce droit, celle-ci s'est inspirée souvent de l'intérêt public, quelquefois aussi de son intérêt personnel.

En 1347, les Communes, par une pétition, s'élevèrent contre l'obtention du droit de grâce par les auteurs de meurtres, vols, rapt, trahison. Le Roi répondit à cette pétition par un engagement qu'il prit d'user de son droit de grâce uniquement pour l'honneur et le bien de son peuple et de reviser, assisté du Conseil Privé, les grâces déjà accordées. Le Parlement renouvela sa plainte en 1351, le Roi usant parfois de son droit de grâce d'une manière contraire à l'intérêt de la paix publique et du respect des lois.

Sous Richard II (1), le Parlement décida que les grâces accordées par le Roi ne seraient valables que si elles portaient le nom du grâcié et la définition du délit. Les Cours de Justice agirent dans le même sens que le Parlement,

(1) 1377-1399.

et il fut décidé que le Roi ne pourrait grâcier les délinquants de droit commun.

Cette controverse au sujet du droit de grâce du Roi en Conseil est illustrée par l'affaire Thomas contre Sorrel, qui fut jugée sous Charles II (2), et à propos de laquelle la Cour déclara que la Couronne ne pouvait écarter au profit d'un délinquant l'application de la loi que si aucun intérêt privé n'entraînait en jeu ; le jugement dégageait la règle suivante : Le Roi peut écarter l'application d'une loi quand cette loi a le caractère de loi pénale, ou a été faite à son bénéfice exclusif.

Le Bill des droits de 1689 trancha définitivement la question en déclarant que le « Power of dispensing with the operation of a statute » était illégal et qu'aucune dispense de ce genre ne pouvait être accordée par la Couronne si elle ne l'avait pas été par un bill.

L'évolution du Conseil Privé se poursuit au dix-neuvième siècle par l'Interpretation Act de 1889. A ce moment, le Conseil Privé a pris sa physionomie moderne : de réunion de conseillers librement choisis par le Roi, il est devenu à la fois une branche du pouvoir législatif et une branche du pouvoir exécutif, qu'il exerce sous la surveillance souvent étroite du Parlement. A l'heure actuelle, dotée des attributions les plus diverses, il participe dans une certaine mesure des trois pouvoirs législatifs, exécutif et judiciaire.

(2) 1660-1683.

CHAPITRE III

La physionomie actuelle du Conseil privé

- 1° Composition du Conseil Privé.
 - 2° L'ordre en Conseil ; sa nature, son rôle.
 - 3° Contrôle parlementaire des ordres en Conseil.
 - 4° Rôle législatif du Conseil Privé dans certaines colonies.
 - 5° Rôle judiciaire du Conseil Privé.
 - 6° Rôle consultatif du Conseil privé.
 - 7° Procédure.
-

I. — *Composition du Conseil Privé*

A l'heure actuelle, le Conseil Privé, qui comptait en 1669, de douze à trente membres, réunit un nombre indéfini de Conseillers, choisis par le Roi. On peut les classer en trois groupes :

D'abord, sont membres du Conseil Privé les membres du Cabinet et les Premiers Ministres des Dominions.

Puis le Conseil Privé comprend les grands dignitaires de la Couronne : le Prince de Galles, les ducs de sang royal, l'archevêque de Cantorbéry et l'évêque de Londres y ont accès de plein droit.

Enfin, certaines personnalités politiques, littéraires, se voient conférer le titre de Conseillers Privés.

Le Roi est tenu de choisir le Lord-Président du Conseil parmi les ministres.

Le Conseil Privé comptait, en 1933, trois cent trente membres. Au cours de son évolution, le nombre de ses conseillers n'a guère cessé de croître. Aussi le Conseil Privé s'est-il tout naturellement divisé en sections dont la plus active, nous le verrons, est le Comité Judiciaire.

Jusqu'en 1870, seuls les sujets anglais pouvaient être Conseillers Privés. Un étranger, même naturalisé, n'avait jamais accès au Conseil. Le Naturalization Act de 1870, rédigé à nouveau en 1914, a donné aux étrangers naturalisés les mêmes droits qu'aux sujets britanniques. L'accès du Conseil Privé ne leur est donc plus interdit.

En outre, on a plusieurs fois, avant la guerre, proposé de doter le Conseil Privé d'une autre catégorie de membres : Les colonies autonomes de l'Empire Britannique aspirent toutes à l'avènement d'un régime fédéral qui leur donnerait de nouveaux droits dans le domaine international ; on a proposé, pour les satisfaire, d'accorder aux représentants des colonies autonomes auprès du Gouvernement Impérial, la qualité de membres du Conseil Privé qui deviendrait ainsi une sorte de grand Conseil fédéral. C'est le vœu que forme M. Speyer (1), et dont il expose

(1) SPEYER. *La constitution juridique de l'Empire Colonial Britannique*, p. 307.

les raisons : « Le Conseil Privé est, en effet, le tronc commun duquel sont sortis primitivement tous les organes essentiels de l'Etat anglais, et jusque dans les temps modernes il a encore servi d'organe-mère au tribunal exerçant la juridiction suprême sur toutes les colonies, au Cabinet, en qui se concentre aujourd'hui le pouvoir souverain, ainsi qu'à une foule d'institutions secondaires telles que les Ministères du Commerce, de l'Instruction Publique et de l'Agriculture. Rien n'empêcherait donc de s'en servir une fois encore, pour faciliter la création d'un nouveau groupement où les représentants de toutes les colonies pourraient discuter leurs intérêts communs ».

Les Conseillers Privés, à leur entrée en fonctions, doivent, en vertu du Promissary Oath Act de 1868, prêter le serment d'allégeance. Leur promesse comporte sept propositions :

- 1° Pour être conseiller du Roi, faire usage de toute leur sagesse et de tous leurs moyens ;
- 2° N'avoir en vue dans leurs Conseils que l'honneur du Roi et le bien public ;
- 3° Garder le secret des délibérations ;
- 4° Etre incorruptibles ;
- 5° Aider à l'exécution de ce qui aura été décidé ;
- 6° S'opposer à toute personne qui voudrait tenter le contraire ;
- 7° Observer, garder et faire tout ce qu'un bon et fidèle conseiller doit à son souverain.

Le Roi, qui nomme ses conseillers par un « ordre en

Conseil », peut les révoquer en rayant simplement leur nom du « Council Book ». Il lui est permis aussi de dissoudre le Conseil Privé. Il est d'ailleurs extrêmement rare que le Roi use de ce droit. La dernière dissolution du Conseil date de 1805. Il faut remarquer, du reste, que des contestations entre le Roi et son Conseil sont d'autant plus improbables que les « Ordres du Roi en Conseil » sont en réalité des décisions prises par les conseillers seuls, le Roi ne siégeant que d'une façon exceptionnelle aux séances.

Le Conseil Privé, en principe, n'a pas perdu son caractère d'organe consultatif. Théoriquement, les « Ordres en Conseil » sont des décisions prises par le Roi assisté du Conseil. En pratique, toutes les décisions se prennent aux séances des Comités, auxquelles le Roi n'assiste jamais. Les réunions plénières, que le Roi préside, sont réservées au cas de circonstances exceptionnelles. Ainsi, au dix-neuvième siècle, le Conseil Privé a tenu une réunion plénière pour prendre une décision au sujet du mariage de la Reine Victoria.

II. — *L'ordre en Conseil. — Sa nature. — Son rôle*

Les attributions modernes du Conseil Privé sont à la fois politiques et judiciaires (en dernier ressort). D'autre part, elles portent à la fois sur des questions intéressant le Royaume-Uni seul et sur des questions concernant l'Empire tout entier. Les décisions du Conseil Privé sont prises sous la forme d' « Ordres du Roi en Conseil ».

Quelle est la nature juridique de l'ordre en Conseil ?

Il semble que l'Ordre en Conseil soit avant tout l'émanation de la Prérogative royale. Cette prérogative, Blackstone la définit ainsi : « Le caractère du Souverain et le pouvoir qu'il possède au-dessus de tous, en vertu du droit que lui confère sa dignité royale, et qui, bien que faisant partie de la loi coutumière du pays, est cependant en dehors de son cours ordinaire (1) ». Cette définition ne manque pas d'imprécision. Il est vrai qu'actuellement encore, la notion de prérogative royale reste vague, et qu'on pourrait presque dire que le caractère de la prérogative est de ne pouvoir être ni caractérisée, ni délimitée d'une façon dogmatique. Ce qu'on peut dire d'elle, c'est qu'elle existe tantôt dans l'intérêt du souverain, tantôt dans l'intérêt de la nation. Franqueville (2) lui attribue un double aspect : « Elle s'applique, dans certains cas, au Monarque considéré comme chef du pouvoir exécutif, dans beaucoup d'autres à la Couronne regardée comme une personnification de l'Etat ». Et on pourrait en somme faire entrer les attributions du Conseil Privé dans deux catégories différentes, selon qu'elles se rattachent au premier ou au second de ces caractères de la Couronne. Quoi qu'il en soit, il semble que la physionomie moderne du Conseil tende de plus en plus à rapprocher l'Ordre en Conseil du règle-

--(1) BLACKSTON, *Commentaires*. Cité par FRANQUEVILLE dans « *Le Gouvernement et le Parlement britanniques* », vol. I, p. 207.

(2) FRANQUEVILLE, « *Le Gouvernement et le Parlement britanniques* », vol. I, p. 208.

ment d'Administration publique qui, en France, invite le Chef de l'Etat, pour l'exécution d'une loi, à exercer son pouvoir réglementaire assisté du Conseil d'Etat agissant comme Corps consultatif.

Le Roi en Conseil Privé seconde le Parlement dans son travail législatif. Très fréquemment, la Couronne est chargée, par un Act du Parlement, d'exercer le pouvoir exécutif en usant de son pouvoir réglementaire : C'est ainsi qu'en 1894, le Merchant Shipping Act donnait à la Reine Victoria en Conseil, le droit de régler certaines questions de navigation commerciale, en particulier celle des abordages en mer :

« Sa Majesté peut, disait le Merchant Shipping Act, sur les demandes jointes de l'Amirauté et du Bureau du Commerce, édicter une réglementation destinée à éviter les collisions en mer, et en conséquence, déterminer le genre d'éclairage et de signaux pour la brume qui devront être employés, et les règles de navigation que devront observer les navires. « Et l'Act porte cette indication : « Ces règlements auront le même effet que s'ils étaient édictés dans le présent Act ».

On peut, dans le même ordre d'idées, citer le cas du Coinage Act de 1870. En vertu de cet Act, la Couronne pouvait, si elle le jugeait bon, dans telle circonstance économique, décider, avec l'avis du Conseil Privé :

1° Que les monnaies frappées dans un pays étranger auraient cours en Grande-Bretagne ;

2° Que les monnaies autres que les monnaies d'or, d'ar-

gent et de bronze auraient cours jusqu'à une somme fixée par proclamation, et ne dépassant pas cinq shillings.

De même, en 1874, la section 34 du Contagious diseases Act autorisait le Conseil Privé à assurer par un « ordre » l'organisation sanitaire des villes. Cet ordre en Conseil devait permettre aux autorités locales de faire des règlements d'ordre pratique concernant les questions d'adduction d'eau, d'aération, d'éclairage et de nettoyage. L'ordre prévu entra en vigueur le 30 juin 1885.

Sous le règne de Victoria, l'Act du 29 mars 1867, « concernant l'Union et le Gouvernement du Canada, de la Nouvelle-Ecosse et du Nouveau-Brunswick, ainsi que les questions qui s'y rattachent », a donné à la Couronne en Conseil le droit particulièrement important d'admettre ou de ne pas admettre d'autres Etats dans l'Union : « Il sera loisible à la Reine, de l'avis du très honorable Conseil Privé de sa Majesté, dit l'Act, sur la présentation d'adresses de la part des Chambres du Canada et des Parlements respectifs des colonies ou provinces de Terre-Neuve, d'admettre ces colonies ou provinces, ou aucune d'elles dans l'Union et, sur la présentation d'adresses par les Chambres du Parlement du Canada, d'admettre la Terre de Rupert et le territoire du Nord-Ouest, ou l'une ou l'autre de ces possessions, dans l'Union, aux termes et conditions qui, dans chaque cas, seront exprimés dans les adresses, et que la Reine jugera opportun d'approuver, conformément au Présent Act. Les dispositions de tous arrêtés en Conseil rendus à cet égard auront le même effet que si elles avaient

été décrétées par le Parlement du Royaume-Uni d'Angleterre et d'Irlande ».

Dans ces trois Acts du Parlement, nous trouvons véritablement une délégation que fait celui-ci de son pouvoir législatif à la Couronne en Conseil.

La Prérogative Royale comporte le devoir pour le Roi d'assurer en cas de guerre la protection de ses sujets ; aussi, dès 1914, le Parlement Britannique a voté le « Defence of the Realm consolidation Act » qui charge Sa Majesté en Conseil, pour toute la durée de la guerre, de prendre des mesures pour la sécurité publique et la défense du territoire.

C'est également par Ordre en Conseil que la Couronne peut exercer sa juridiction sur les sujets britanniques résidant dans les protectorats et les colonies. Elle peut créer dans ces territoires des tribunaux. Elle en a aussi organisé une en Ethiopie par l'Abyssinia Order de 1913, d'autres en Chine, en Egypte, au Maroc, etc... Certaines de ces Cours possèdent comme juges des magistrats de carrière. Ces derniers sont souvent remplacés par des agents diplomatiques ou consulaires, selon ce qu'a décidé l'Ordre en Council qui a créé le Tribunal de telle ou telle contrée. Il arrive aussi que ces Cours soient complétées par une juridiction d'appel qui est, suivant les cas, la Cour d'une colonie voisine, ou une Cour spéciale, ou encore le Roi en Conseil Privé. Nous envisageons ici un des aspects du Conseil Privé que nous retrouverons plus tard.

La Couronne en Conseil Privé peut encore conférer à

une Cour établie par elle dans un dominion britannique la compétence de Cour d'Amirauté. Cette attribution du Conseil Privé est prévue par un Act du Parlement, le Colonial Courts of Admiralty de 1890.

III. — *Contrôle parlementaire des Ordres en Conseil*

Les Ordres en Conseil de cette nature, ceux par lesquels s'exerce, en vertu d'un Act du Parlement, le pouvoir statutaire de la Couronne sur tel ou tel point, sont soumis à un contrôle parlementaire assez étroit : Ils doivent être présentés, dès qu'ils sont faits, aux deux Chambres si le Parlement siège à ce moment-là, ou bien, s'il ne siège pas, dès l'ouverture de la première session. S'ils sont incompatibles avec la teneur d'un Act du Parlement s'appliquant aux sujets britanniques à l'étranger, ou avec un ordre ou un règlement faits en vertu de cet Act, les Ordres en Conseil doivent être considérés comme inexistantes pour toute l'étendue de l'incompatibilité. Cette règle ne s'applique pas au cas où l'incompatibilité existerait entre un ordre en Conseil destiné aux sujets britanniques à l'étranger, et un Act de Parlement s'appliquant au Royaume-Uni.

Il arrive donc très souvent que le Parlement vote une loi déclarant utile la réglementation de telle question, et confie au Roi en Conseil Privé le soin d'édicter cette réglementation. Dans ces cas-là, la Couronne en Conseil Privé joue le rôle d'un organe exécutif, puisqu'elle donne une valeur pratique aux actes du Parlement. Mais son rôle

empiète dans une certaine mesure sur le pouvoir législatif à cause du caractère volontairement imprécis de l'Act de Parlement qu'elle a à appliquer. En France, nous avons l'habitude de lois très détaillées, envisageant de nombreux cas, prévoyant différentes modalités. On est frappé, au contraire, de la brièveté de certains Acts du Parlement Britannique, qui ne font en somme que constater la carence de la législation sur tel ou tel point, tout en donnant mission au Conseil Privé d'y remédier.

IV. — *Rôle législatif du Conseil Privé dans certaines colonies*

Le Conseil Privé jouit, d'autre part, d'un véritable pouvoir législatif sur certains territoires de l'Empire. Actuellement encore, les anciennes colonies, les « Colonies de la Couronne », sont placées sur l'autorité directe du Conseil Privé.

Les premières colonies étaient rattachées au Gouvernement central par le Conseil du Roi. En 1606, l'Angleterre crée le « Conseil du Roi pour la Virginie » qui n'est autre chose qu'un second Conseil Privé. Cette expérience est suivie de la création, en 1634, d'une « Commission pour les plantations » aux attributions très larges. A la Restauration des Stuart, un Ordre en Conseil du 4 juillet 1660 confie à nouveau les affaires coloniales aux soins d'un Comité du Conseil Privé, vite remplacé par une Commission. Celle-ci disparaît en 1665, reparaît cinq ans plus tard

et, en 1672, on la combine avec le « Council for the Trade ». Mais en 1675, la Commission est révoquée et le Conseil Privé reprend la direction des affaires coloniales.

Cependant, dès 1696, la Commission de 1672 renaît sous le nom de « Board of Trade and Plantations ». Ses pouvoirs, pratiquement, sont assez limités. Sa tâche se borne en fait à réunir les informations qui lui permettront de présenter des rapports au Conseil Privé. En outre, elle sera appelée de temps à autre à donner son avis, quand le Conseil le lui demandera.

De 1768 à 1783, il existe, parallèlement au Board of Trade and Plantations, un Secretary of State for Colonies. En 1783, ces deux organes sont supprimés. Toutes les communications venant des Colonies doivent être envoyées au Conseil Privé. C'est par l'intermédiaire du Home Office que s'exerce le pouvoir exécutif. En 1786, on crée un Conseil Privé pour le Commerce et les Plantations. C'est ce Comité qui deviendra par la suite le « Board of Trade ».

En 1794, on décide la création d'un autre Secretary of State, en vue surtout de la durée de la guerre. Mais, en 1801, le Secretary of State devient d'une façon définitive le Secrétariat d'Etat pour la Guerre et les Colonies. C'est par lui que s'exerce la Prérogative Royale à l'égard des colonies. En 1854, on retire à ce Secrétariat d'Etat ses attributions concernant la guerre, et il n'est plus chargé que des questions coloniales. A cette époque, le Comité du Commerce et le Comité des plantations, qui existent encore, se réunissent sous le contrôle du Board of Trade. En

outre, un Secrétariat d'Etat constitue le « Colonial Office » actuel.

Si l'on veut se faire une idée assez exacte du rôle que joue la Couronne dans l'administration des Colonies, on peut poser les principes suivants :

La Couronne en Parlement peut légiférer pour toutes les colonies, et pour chacune d'elles. La Couronne en Conseil peut légiférer pour quelques-uns (les colonies de la Couronne). En outre, la Couronne a un droit de veto sur toute la législation coloniale. Elle est représentée dans chaque colonie par un officier placé à la tête du pouvoir exécutif et qui porte en général le titre de Lieutenant-Gouverneur. La Couronne exerce donc sur la composition des gouvernements exécutifs coloniaux un contrôle dont l'étendue et le caractère varient de colonie à colonie. Pour Ceylan, un ordre en Conseil du 20 mars 1931 a organisé un Conseil d'Etat à la place du Conseil Législatif institué en 1923. Pour la Guyane, un Act du Parlement de 1928 a autorisé le Roi en Conseil à créer un nouveau corps législatif.

Le pouvoir législatif que possède le Roi en Conseil sur les Colonies n'a guère cessé de perdre de l'importance.

On ne peut parler du rôle législatif du Conseil Privé sans citer le cas des Iles de la Manche.

Les Iles de la Manche, peuplées presque entièrement de sujets britanniques, et où le Français, langue officielle, a à peu près disparu au profit de l'Anglais, ne font pas partie constitutionnellement du Royaume-Uni, mais for-

ment un fief dont le suzerain est le Roi d'Angleterre, mais le Roi d'Angleterre en qualité du Duc de Normandie. (Il est toujours cité dans les pièces officielles de Jersey et de Guernesey comme « The King of England, our Duke »). Les Iles ne reconnaissant donc aucun pouvoir législatif sur elles au Parlement Anglais, où elles ne possèdent pas de représentants. Par contre, elles tiennent à être gouvernées directement par le Roi, c'est-à-dire par le Conseil Privé. William le Marchant, magistrat de la Cour de Jersey en 1769, le faisait remarquer : « Nous formons un Etat distinct et séparé de l'Angleterre, quoique sous le même souverain. Nul Acte du Parlement n'est considéré ni suivi dans ces Iles, quoiqu'elles y soient spécialement mentionnées, à moins qu'il ne nous soit transmis avec un Ordre du Conseil ».

Que le gouvernement des Iles soit confié au Conseil Privé ne signifie pas que les Guernesiais acceptent docilement les Ordres du Roi en Conseil. Nous ne pouvons passer sous silence les luttes qui se produisirent au dix-neuvième siècle entre les Iles Anglo-Normandes et le Conseil de Sa Majesté.

Le Conseil Privé n'édicte pas toujours pour l'Archipel de la Manche des « ordres » qui lui sont spécialement destinés. Souvent, il se contente d'envoyer un Act du Parlement aux Iles, en demandant à la Cour Royale de l'enregistrer. Cette formalité de l'enregistrement est requise pour que l'Act soit applicable à Jersey ou à Guernesey. D'après la formule traditionnelle, l'enregistrement et la

publication sont demandés par la Couronne en Conseil Privé « non parce que cet enregistrement et cette publication seraient essentiels, mais pour que les sujets de la Reine dans ces Iles aient connaissance de la promulgation de cet Act. ». Cette formule souleva en 1845 les protestations de la Cour Royale de Guernesey qui, par un arrêt du 13 janvier, répondit : « La Cour... n'admet nullement le principe que les habitants de cette Ile peuvent être liés par les dispositions d'Acts du Parlement dans lesquelles l'Ile n'est pas dénommée, et soit que lesdits Acts forment ou ne forment pas partie de nos records... elle se réserve le droit de faire de très humbles remontrances ».

Déjà, le 4 juillet 1832, un Ordre en Conseil avait prescrit l'enregistrement par les Cours Royales des Iles de deux Acts sur l'Habeas Corpus. Ces Acts dataient, l'un de Charles II, l'autre de Georges III. Par un mémoire, les Cours Royales répondirent que les Acts étaient contraires aux Chartes des Iles et ne prendraient par conséquent pas place dans les « records ». En effet, les Etats de Jersey et de Guernesey possèdent, grâce à des Chartes successives, une véritable constitution écrite, à laquelle doivent se conformer les Ordres en Conseil. Ceux-ci sont donc soumis, de la part des Cours Royales, à un véritable contrôle de constitutionnalité. Le Conseil Privé ne possède donc sur ces territoires minuscules qu'un pouvoir législatif limité. Les deux Acts sur l'Habeas Corpus qui soulevèrent la discussion de 1832 furent finalement enregistrés, mais après dix-huit ans de tergiversations.

En 1852, la Reine Victoria avait, par un Ordre en Conseil Privé, réorganisé la police locale et certaines institutions judiciaires de Jersey. Les Etats de Jersey, qui constituent le Parlement de l'Ile, refusèrent d'accepter une réglementation dont ils n'avaient pas eu l'initiative. Ils remplacèrent donc l'Ordre en Conseil par des lois votées par eux et que la Reine, en Conseil, se décida à approuver. Ces lois, pratiquement, n'étaient guère qu'une reproduction de l'Ordre de la Reine. La résistance des Etats de Jersey n'avait été qu'une résistance de principe, qui tendait à prouver au Conseil Privé que les Jersiais, possédant des privilèges en vertu de très anciennes chartes, ne tenaient pas ces privilèges pour caducs et entendaient, grâce aux prérogatives qu'ils leur accordaient, n'appliquer dans l'Ile aucun Ordre qui n'ait pas reçu l'approbation des Etats.

Il arrive que l'ordre d'enregistrement soit donné aux Cours Royales des Iles, non par Ordre en Conseil, mais par l'Act même dont l'application fait l'objet de dissensions. C'est ce qui s'est passé pour un Act du Parlement du 10 août 1877, dont l'article 10 attribuait, en matière de pêche des huîtres, crabes et homards, un pouvoir de réglementation au Board of Trade (ancien comité du Conseil Privé). Les Cours de Jersey et de Guernesey avaient un certain intérêt économique à conserver leurs pouvoirs en cette matière, la pêche des crustacés et des mollusques fournissant des ressources aux habitants de l'archipel. Mais là encore, il semble que la résistance des Cours

Royales ait été nettement systématique. Ces Cours refusèrent d'enregistrer l'Act. Ce refus fut suivi le 15 juillet 1881 d'un Ordre en Conseil Privé les mettant en mesure d'enregistrer. La Cour de Jersey céda, non sans avoir réservé sa décision pendant treize mois. A Guernesey, l'Act fut enregistré le 11 août 1881, mais trois semaines ne s'étaient pas écoulées quand la Cour revint sur la décision en déclarant que l'enregistrement devait être annulé, parce qu'il avait été accordé « par inadvertance ». On voit l'importance que les habitants des îles normandes attachent à leurs privilèges et l'entêtement qu'ils mettent à se défendre de l'autorité du Parlement et de celle du Conseil Privé. Les habitants ne peuvent considérer comme constitutionnel, eu égard aux Chartres des Îles, un Ordre en Conseil fait sans l'approbation de la Cour Royale. Il est donc impossible de dire que les Îles sont gouvernées, dans toute la force du terme, par des Ordres en Conseil. Et l'autorité du Conseil privé sur les autres colonies de la Couronne n'est guère mieux établie qu'elle ne l'est dans l'archipel de la Manche.

Il ne faut cependant pas oublier qu'au point de vue colonial, le *British North America Act* de 1867, dont nous avons déjà parlé, donnait un pouvoir assez étendu au Conseil Privé. Cet Act donne la possibilité à la Reine en Conseil Privé de prendre une décision concernant, non seulement une loi particulière, mais la forme même de gouvernement d'une possession britannique.

Quelques années auparavant, le 29 juin 1865, le Parle-

ment avait voté l'important « Colonial Validity Act », qui fixait le statut constitutionnel de différents territoires de l'Empire. Cet Act fait, d'après son sous-titre, « pour dissiper certains doutes sur la validité des lois coloniales », décide, dans son paragraphe 5, que « toute Chambre législative coloniale aura et sera considérée à tout moment comme ayant eu pleins pouvoirs, dans sa juridiction, pour établir des Cours de Justice, pour les supprimer et les reconstituer, pour en modifier la composition et pour édicter des dispositions touchant l'administration de la justice par ces Cours. Et toute Chambre représentative, en ce qui concerne la colonie relevant d'elle, aura et sera considérée à tout moment comme ayant eu pleins pouvoirs pour faire des lois relatives à la composition, aux attributions et à la procédure de cette Chambre ». Mais ce paragraphe 5 continue par une restriction, grâce à laquelle le Conseil privé est amené à jouer un certain rôle en matière de législation coloniale. « Pourvu, continue l'Act, que ces lois aient été faites de la manière et dans la forme qui pourra être requise de temps à autre par un Act du Parlement, des lettres patentes, un ordre en Conseil ou une loi coloniale en vigueur dans ladite colonie ».

C'est un ordre en Conseil qui décida, le 2 septembre 1872, que toutes les communications des gouverneurs des colonies seraient dorénavant adressées au Conseil Privé. Le contrôle de la Couronne en Conseil sur les possessions britanniques subsiste donc dans une certaine mesure, malgré la création d'un ministère spécial pour les colonies, en 1854.

V. — *Rôle judiciaire du Conseil Privé*

Comme auxiliaire de la Couronne, le Conseil Privé possède des attributions très variées. C'est lui qui recherche les auteurs de délits contre l'Etat. Mais il ne peut les juger. En effet, ses attributions judiciaires ont disparu avec la suppression sous Charles I^{er} de la Chambre Etoilée (1). Jusque-là, le Conseil Privé avait joué un rôle en qualité d'auxiliaire du Roi, « Source de toute Justice ». La loi qui lui retire ce rôle est ainsi conçue : « Ni sa Majesté, ni son Conseil, ne doivent avoir aucune juridiction, pouvoir ou autorité, par bill, pétition, article, libellé ou autre procédé arbitraire quelconque, pour examiner ou mettre en question, déterminer ou disposer des terres, propriétés, héritages, biens ou meubles d'aucun des sujets de ce royaume, mais les mêmes affaires doivent être jugées et déterminées dans les Cours ordinaires de justice et conformément au cours ordinaire de la loi » (2).

A l'heure actuelle, le Conseil Privé peut rechercher et emprisonner les auteurs de délits contre l'Etat, mais il ne peut les juger et l'Habeas Corpus joue en leur faveur.

Nous verrons que le Conseil Privé, auxiliaire du Roi, dépossédé de ses attributions de Tribunal de première instance, en a trouvé d'autres très importantes comme Cour d'appel suprême des Tribunaux coloniaux.

(1) 1640.

(2) Acte 16, Charles I^{er}, ch. 10.

On ne peut dire d'ailleurs que le Conseil Privé ne soit jamais, pratiquement, juge de première instance. Le droit féodal, en effet, joue encore un très grand rôle en Angleterre. Or, le Roi est le suzerain de l'aristocratie anglaise. En vertu des règles féodales, toute contestation qui s'élève entre deux vassaux au sujet de leurs domaines respectifs doit être soumise à leur suzerain commun, le Roi. Il arrive donc que le Roi ait à trancher des procès entre deux de ses vassaux. Dans ce rôle d'arbitre, il est assisté du Conseil Privé. C'est ainsi qu'une réclamation du comte de Derby relative à l'Ile de Man fut portée en première instance devant le Conseil Privé.

VI. — *Rôle consultatif du Conseil Privé*

Le Conseil Privé est appelé de temps à autre à jouer un rôle consultatif. Les demandes d'avis au Conseil Privé sont confiées à l'un des comités du Conseil, dont les décisions ont un très grand poids : le Comité Judiciaire. Ces demandes d'avis (references to the Privy Council) n'ont rien de commun avec les appels au Conseil Privé (appeal cases) dont nous parlerons plus loin.

Le rôle consultatif du Conseil Privé lui est donné par le Judicial Committee Act, qui décide que le Roi en Conseil peut déférer n'importe quelle question, autre qu'un appel, au Judicial Committee, qui est tenu de donner son avis sur elle. La question ainsi posée au Comité Judiciaire peut porter par exemple sur le déplacement ou la révocation

d'un juge colonial, ou sa suspension par le gouverneur, comme dans l'affaire Yetverton.

En 1886, une « reference » demanda au Conseil Privé de délimiter les pouvoirs des deux Chambres du Queensland en ce qui concernait les bills monétaires.

En 1918, une nouvelle demande d'avis a été soumise au Conseil Privé. Il s'agissait de la propriété des terres en Rhodésie. Mais la solution donnée par le Comité Judiciaire fut généralement critiquée ; on reprocha au Comité d'avoir appliqué à des affaires gouvernementales des solutions propres à des procès entre particuliers.

Le Gouvernement Canadien semble admettre difficilement le principe des « references » au Conseil Privé. Cette procédure paraît lui inspirer la crainte de voir les avis du Comité judiciaire peser trop fortement sur les décisions du Parlement du dominion. En 1878, la province de Québec voulut présenter une référence au Conseil au sujet du droit pour le gouverneur de révoquer le lieutenant-gouverneur. Le Gouvernement refusa d'accorder à la province l'autorisation, qui lui était indispensable, de présenter cette référence.

En 1885, le Gouvernement Canadien refusa son adhésion au projet du Gouvernement Impérial qui souhaitait en référer au Conseil Privé au sujet de la discussion entre le Canada et la Colombie Britannique. Cette méfiance éprouvée par un puissant dominion à l'égard du Conseil Privé montre l'importance morale et le poids que l'Empire Britannique accorde à ses avis.

L'Irlande se trouve dans une situation particulière à l'égard du Conseil Privé. Dès 1495, un Parlement irlandais avait voté un statut : le Poyning's Law, qui modifiait les relations de l'Irlande avec la Couronne. Les bills votés par le Parlement irlandais devaient dorénavant être soumis à l'approbation du Roi en Conseil. Après l'Act d'Union, le lord lieutenant qui était gardien du Sceau privé en Irlande et présidait le « Local Government Board », gouverna l'Irlande dans le cadre des instructions venues d'Angleterre, et son « Chief Secretary », siégeant à la Chambre des Communes, ne fit que s'occuper des détails de l'administration locale.

Au moment où l'Irlande du Sud s'est détachée du Royaume-Uni, le Government of Ireland Act de 1920, qui sert de constitution à l'Irlande, a prévu une procédure spéciale de référence au Comité Judiciaire. Le Gouvernement d'Irlande du Nord pourra, par référence au Conseil, obtenir une décision en ce qui concerne la validité d'une législation sur les pouvoirs du Parlement, et ceci malgré l'existence parallèle d'un recours à la Chambre des Lords. Le Gouvernement d'Irlande jouira donc à la fois de la procédure réservée au Royaume-Uni et de la procédure qui jusque-là avait été propre aux gouvernements coloniaux.

Ces sortes de consultations juridiques demandées par les possessions britanniques au Conseil Privé tendent à donner, dans une certaine mesure, à ce dernier la physionomie d'un Tribunal d'arbitrage. M. Keith, dans son ouvrage intitulé « Imperial Unity and Dominions », insiste sur ce carac-

tère particulier du Conseil privé, dans lequel il voit une garantie d'unité de législation à travers l'Empire (1). Pour lui, grâce à cette procédure de la référence, le Conseil Privé pourrait devenir une sorte de Cour permanente d'arbitrage commune à toutes les possessions anglaises. Ce tribunal serait chargé de trancher deux sortes de litiges : ceux qui pourraient s'élever dans les dominions entre le Gouvernement Impérial et le Gouvernement du dominion ; et aussi, ceux qui opposeraient les gouvernements de plusieurs dominions. C'est ainsi qu'un tel tribunal, en 1914, aurait été tout naturellement chargé de trancher le problème des déportés de l'Union Sud-Africaine.

Le livre de M. Keith a été écrit en 1916, c'est-à-dire à une époque où les questions d'arbitrage internationale étaient plus que jamais à l'ordre du jour. L'auteur adapte donc tout naturellement au projet qu'il envisage les idées en honneur au moment où, dans différentes nations, on songeait à créer un tribunal qui réglerait les litiges entre Etats. C'est ainsi que Keith prévoyait, au cas où le Conseil Privé prendrait la physionomie d'une Cour d'arbitrage, une admission plus large de représentants des dominions.

Enfin, Keith ne va pas jusqu'à souhaiter que les décisions de ce Conseil Privé Cour d'arbitrage lient les parties ; mais il est convaincu que ces décisions agiront sur elles comme celles d'un tribunal international.

(1) KEITH, *Imperial Unity and the Dominions*, p. 379 et suivantes.

Le Conseil Privé, nous l'avons vu, possède des attributions extrêmement variées. Nous venons de le voir appliquer les lois votées par le Parlement, légiférer pour le Roi dans les colonies de la Couronne, répondre à des demandes d'avis formulées par les dominions et les colonies. A l'intérieur du Royaume-Uni, de nombreuses branches de l'administration sont confiées à ses soins. Nous avons déjà vu que le Board of Trade n'était qu'un comité spécial du Conseil Privé ; nous pourrions dire aussi que le Cabinet, légalement, n'est autre chose qu'une fraction du Conseil. Tous les Ministres, d'ailleurs, sont de droit conseillers privés.

Le Conseil Privé jouit aussi du droit de mener des enquêtes dans les cas de haute trahison et dans les affaires intéressant la famille royale et l'ensemble de la nation. C'est ainsi qu'il a été appelé à donner ses avis à l'occasion de la mort du fils de Jacques II (1), de la folie de Georges III (2), du mariage de la Reine Victoria (3). C'est le Conseil Privé qui, à la mort du souverain, est chargé de prendre les mesures nécessaires à la proclamation du nouveau roi. Celui-ci, dès son avènement, ne manque jamais de faire une proclamation en Conseil.

Enfin, jusqu'au règne de Victoria, le droit de grâce a appartenu dans une certaine mesure au Conseil Privé, en

(1) 1766

(2) 1811.

(3) 1840 (La réunion plénière du Conseil Privé a eu lieu le 23 novembre 1839).

ce sens que les grâces devaient être revêtues du Grand Sceau et accordées après avis du Conseil Privé. Depuis la Reine Victoria, le droit de grâce est confié au Souverain qui prend seul sa décision, mais doit solliciter l'avis du Secrétaire d'Etat de l'Intérieur.

VII. — *Procédure*

Pour accomplir sa besogne politique, le Conseil Privé se réunit chaque mois. Les séances plénières sont exceptionnelles, mais à chaque réunion doivent être présents au moins six conseillers.

Les séances du Conseil Privé et de ses Comités sont préparées par le « Privy Council Office » ; le Conseil Privé délibère en prenant pour base de la discussion les rapports du Privy Council Office. Sir A.-W. Fitzroy a dit de cet organe qu'il était « le Conseil Privé en mouvement ».

Le Conseil Privé exerce ses pouvoirs d'administration par l'intermédiaire de plusieurs comités permanents, dont le plus actif est sans aucun doute le « Judicial Committee ». Les autres sont chargés : l'un de l'octroi des Chartes aux corporations municipales, l'autre du baronnetage. Un troisième comité est spécialisé dans les questions intéressant les îles anglo-normandes et s'intitule : « Committee for business relating to the Channel Islands » ; deux autres sont chargés de s'occuper d'Oxford et de Cambridge et des universités écossaises. De même, deux comités du Conseil

Privé s'occupent, l'un des « richesses minières de l'Empire », l'autre des « recherches médicales ».

On constate depuis le dix-neuvième siècle une tendance des attributions du Conseil Privé à passer à des commissions spécialisées. C'est ainsi que les anciennes attributions du Conseil en ce qui concerne la Santé Publique sont actuellement confiées au Local Government Board. C'est ainsi encore que le Comité du Conseil pour l'Agriculture n'a vécu que de 1883 à 1889 et a fait place à un Board of Agriculture. On pourrait encore citer le cas du Comité du Conseil pour l'Enseignement, remplacé depuis 1899 par un « board », sauf en ce qui concerne l'Ecosse pour laquelle a subsisté le « Privy Council Committee of Education ».

Le Privy Council Office possède des attributions officielles, entre autres celle qui consiste à rédiger le texte des « ordres » qui seront soumis à l'approbation du Roi en Conseil, c'est-à-dire, pratiquement, du Conseil Privé. Il doit également prendre l'initiative de certains travaux, exercer un contrôle sur d'autres travaux. Ceux-ci sont faits d'ailleurs en pratique presque tous au « Privy Council Office ». Cet organe apparaît donc comme un véritable organe administratif d'une réelle importance. Théoriquement, les affaires du « Privy Council Office » devraient être examinées et étudiées par des Comités du Conseil désignés par le Lord-Président.

C'est aussi le Lord-Président qui est responsable des travaux accomplis au Comité du Conseil Privé pour les recherches scientifiques et industrielles bien que ce comité,

régi par un Ordre en Conseil du 28 juillet 1915, forme, depuis 1928, un « département » ayant sa vie propre. Il en est de même pour le Bureau des Richesses minières de l'Empire et pour le Bureau des Recherches médicales.

Tous les actes officiels du Conseil, qu'ils s'expriment par Ordres en Conseil ou par proclamations, doivent être revêtus de la signature du « Clerk of Council ».

CHAPITRE IV

Le Comité judiciaire du Conseil Privé

- 1° Création du Comité Judiciaire.
 - 2° Attributions du Comité Judiciaire.
 - 3° Composition du Comité Judiciaire.
-

I. — *Création*

Nous avons étudié dans le précédent chapitre le fonctionnement du Conseil Privé en tant qu'organe exécutif, ainsi que le rôle législatif plus ou moins étendu qu'il lui arrive de jouer. Nous avons dit que le Conseil Privé, en vertu de l'adage « Toute justice émane du Roi » avait, au début de son évolution, possédé des attributions judiciaires. Ces attributions, il les a exercées surtout sous les Tudor.

La suppression par Cromwell de la Chambre Etoilée (1) a marqué la disparition des attributions judiciaires en premier ressort du Conseil Privé (2). Mais le Roi en Conseil

(1) 16^e.

(2) Acte 16. Charles 1^{er}

restait le recours suprême des plaideurs qui, dans les dépendances de la Couronne, ne pouvaient obtenir justice. L'Act qui supprimait la juridiction du Roi en Conseil ne s'appliquait pas aux pétitions venant des Iles adjacentes et des plantations. En 1661, on avait créé un Comité Permanent chargé d'entendre les appels et les doléances (pour déni de justice) venus des Iles de la Manche. Dès 1667, les attributions de ce Comité passèrent au « Committee for Trade and Plantations ». En 1696, un Ordre en Conseil décida que les appels seraient entendus par un Comité composé des Lords ou de trois d'entre eux. En 1716, un habitant de l'île de Man avait fait appel à la suite d'une décision de Lord Derby, seigneur féodal de l'île. Le Conseil Privé entendit cet appel et décida que le Roi en Conseil aurait, dans des cas semblables, un pouvoir judiciaire, car le recours au Roi était pour l'appelant le seul moyen d'obtenir justice. C'est ainsi que le Conseil Privé a conservé un aspect de ses attributions judiciaires, qui n'a cessé de se développer : il est devenu, par son Comité Judiciaire, la Cour d'Appel suprême de tout l'Empire. (Le mot « Empire » désigne ici toutes les possessions britanniques qui ne font pas partie du Royaume-Uni d'Angleterre et d'Irlande du Nord).

Le Comité Judiciaire du Conseil Privé a été organisé par les Judicial Committee Acts de 1833 et de 1844. Au début, le Roi légiférait bien en Conseil en matière de justice pour les colonies. Mais il n'exerçait ce droit qu'en vertu de la Prérogative, qui se réduit en somme à un ensemble de

règles coutumières. Ce n'est qu'en 1833 que le Parlement, par le Judicial Committee Act, a sanctionné sur ce point la coutume en créant un comité spécial chargé de donner au Roi en Conseil son avis sur les questions judiciaires qui pouvaient se présenter au sujet des colonies. Le Conseil Privé devait demander son avis au Comité Judiciaire, mais continuait pourtant à juger. Il lui arrivait d'être très occupé ; en effet, le principe en vertu duquel on peut faire appel au Roi de toutes les décisions en dernier ressort des Cours coloniales, est un principe extrêmement ancien et appliqué dans toutes les possessions britanniques.

En outre, la Chambre des Lords avait toujours refusé de statuer dans les affaires intéressant la garde de la personne et des biens des aliénés. Elle avait déclaré que ces affaires étaient de la compétence de la Prérogative royale. Le Conseil Privé en avait donc la charge. Enfin, l'appel en matière ecclésiastique et l'appel des Cours d'Amirauté avaient tous les deux été confiés au Conseil Privé, le premier sous Henry VIII, par l'Act for the Submission of Clergy, le second par statut sous le règne d'Elisabeth.

II. — *Attributions*

L'Act de 1833 décide donc qu'on devra porter devant le Judicial Committee :

- 1° Tous les appels ou plaintes de la même nature que les appels à la Couronne en Conseil ;
- 2° Tous les appels des Cours d'Amirauté ou de Vice-Amirauté des Dominions de la Couronne ;

3° En outre, la Couronne peut déférer n'importe quel cas au Comité Judiciaire qui sera alors chargé de la juger ou de l'étudier.

Très rapidement, le Comité Judiciaire s'accoutuma à prendre lui-même les décisions, même sur les appels soumis au Conseil Privé et au sujet desquels il n'aurait dû que donner son avis. Mais cette prérogative de juger seul les cas d'appel coloniaux ne devint légale pour le Comité Judiciaire qu'en 1844, date à laquelle le Judicial Committee Amendment Act décida que le droit nouveau conféré au Comité Judiciaire ne pourrait être limité que par Act du Parlement.

Ce principe du jugement des appels par le Comité Judiciaire seul est bien établi depuis la Conférence Coloniale de 1907. A l'heure actuelle, un « appel au Conseil Privé » est en réalité un « appel au Comité Judiciaire ».

Le Judicial Committee Act de 1844 donne au Comité Judiciaire le droit d'entendre les appels des Cours coloniales qui ne sont pas des Cours en dernier ressort. L'appel doit alors être autorisé et rendu régulier par un Ordre en Conseil.

III. — *Composition*

Le Judicial Committee Act de 1833 fixait la composition du Comité Judiciaire. En vertu de cet Act, ce dernier comprenait :

1° Tous les Conseillers privés qui tenaient ou avaient tenu un office judiciaire important ;

- 2° Les Lords Chanceliers anciens et actuels ;
- 3° Les Lords Présidents anciens et actuels ;
- 4° Deux conseillers privés désignés par la Couronne et choisis parmi des juristes.

Par la suite, le Judicial Committee Amendment Act de 1895 décida qu'il serait permis de joindre à ces membres des représentants des juges des dominions. L'act s'exprime ainsi :

« Si quelque personne ayant été ou étant magistrat suprême (Chief Justice) ou juge à la Cour Suprême du Canada ou d'une Cour supérieure d'une province canadienne ou d'une des colonies australiennes désignées à la fin du présent Act, ou d'une des colonies d'Afrique du Sud désignée par le même paragraphe, ou d'une Cour supérieure d'un dominion de sa Majesté, bénéficiant de cet avantage par la décision de sa Majesté en Conseil, est en même temps membre du Conseil Privé de sa Majesté, cette personne pourra faire partie du Comité Judiciaire du Conseil Privé ».

L'Act précisait que jamais plus de cinq conseillers ne pourraient siéger à la fois au Comité Judiciaire.

Mais il faut signaler que l'Act ne prévoyait rien en ce qui concernait les traitements de ces conseillers. Les juges coloniaux désignés dans l'Act ne pourraient donc venir siéger au Comité Judiciaire que dans les rares cas où eux-mêmes ou le Gouvernement qu'ils représenteraient pourraient supporter les frais de leur voyage à Londres.

En 1908, à la suite de la Conférence Coloniale de 1907,

les dispositions de l'Act de 1895 furent, par l'Appellate Jurisdiction Act, étendues aux juges de la Haute Cour du Commonwealth et de l'Etat d'Orange. En outre, il fut décidé que lorsqu'un appel d'une Cour coloniale serait porté devant le Comité Judiciaire du Conseil Privé, un des juges de cette Cour serait admis comme assesseur à la séance du Comité Judiciaire au cours de laquelle serait jugé l'appel. Il y a un rapprochement très net à établir entre cette procédure et celle que prévoit le Pacte de la Société des Nations, dans le paragraphe 5 de son article 4, qui dit : « Tout membre de la Société qui n'est pas représenté au Conseil est invité à y envoyer siéger un représentant lorsqu'une question qui l'intéresse particulièrement est portée devant le Conseil ».

En même temps, l'Appellate Jurisdiction Act ajoutait à la liste des tribunaux des possessions britanniques qui seraient représentées au Comité Judiciaire, la Haute Cour d'Australie, la Cour suprême de Terre-Neuve et celle des colonies Sud-Africaines de Transvaal et d'Orange.

A la Conférence Impériale de 1911, tous les dominions ne présentèrent pas, relativement à leur représentation au Comité Judiciaire, les mêmes revendications :

La Nouvelle-Zélande demandait qu'un juge de Nouvelle-Zélande siègeât au Comité Judiciaire quand on y entendrait les appels de ce dominion. L'Union Sud-Africaine se contentait de ce qui lui avait été accordé. L'Australie se désintéressait un peu de la question sur laquelle elle n'était du reste pas très documentée. Elle souffrait, comme

l'a dit Keith, de l' « habituel manque de préparation qui caractérise toutes les conférences impériales ». Cette Conférence n'apporta pas de changement dans la représentation des dominions au Comité Judiciaire. Mais elle décida à l'unanimité que ce Comité adopterait la coutume des pays anglo-saxons qui veut que les motifs des jugements portent la trace de l'opinion des juges « dissidents ». Cette règle, adoptée malgré les critiques du Lord-Chancelier qui la trouvait dangereuse, ne fût, en dépit de l'unanimité qu'elle avait obtenue, jamais appliquée. Le Gouvernement Canadien qui succéda à celui qui avait pris part à la Conférence ne l'approuvait pas. Il fallut attendre l'Imperial Act de George V pour constater un changement dans la composition du Comité Judiciaire. Cet Act éleva à sept le nombre des conseillers privés anciens juges coloniaux qui pourraient siéger au Comité. Il laissa au Roi en Conseil le soin de régler la manière dont les places seraient distribuées entre les conseillers éligibles.

A la suite de cet Act, sir Joshua Williams fût désigné pour représenter la Nouvelle-Zélande au Comité Judiciaire.

Nous étudierons à la fin du prochain chapitre les tentatives qui sont faites actuellement pour modifier la physionomie du Comité Judiciaire en modifiant sa composition et en y admettant un plus grand nombre de représentants des possessions britanniques.

CHAPITRE V

Les attributions du Comité Judiciaire

- 1° Attributions en matière criminelle.
 - 2° Attributions en matière civile.
 - 3° Attributions en matière constitutionnelle.
 - 4° Appels « of right » et appels « by special leave ».
 - 5° Tendance actuelle des colonies à restreindre le droit d'appel au Conseil Privé.
 - 6° Projets actuels tendant à remplacer le Conseil Privé et la Chambre des Lords par une Cour suprême unique.
-

I. — *Attributions en matière criminelle*

Les attributions du Comité Judiciaire en matière criminelle ont fait l'objet de mainte discussion. En principe, le Comité Judiciaire du Conseil Privé n'est pas compétent pour entendre les appels en matière criminelle, dans lesquels aucune question de droit constitutionnel n'entre en jeu. Cependant, le Judicial Committee a jugé en 1884 l'affaire *Esnouf* contre Attorney General for Guernesey (1), dans laquelle *Esnouf* était inculpé de meurtre. Et récem-

(1) *Esnouf*/Attorney General for Guernesey. P.C. A.C., 1883, p. 304.

ment, en 1935, une affaire d'homicide involontaire, l'affaire Renouf contre Attorney General for Jersey (1), est venue en appel devant le Comité Judiciaire après avoir été jugée en première instance par la Cour royale de Jersey. Il est vrai que dans les deux cas que nous venons de citer, le jugement frappé d'appel avait été rendu par des Cours des Iles Anglo-Normandes, possessions anglaises rattachées à la Couronne par des liens de nature féodale. En l'occurrence, l'appel prenait donc plutôt la forme d'une plainte contre les magistrats jersiais et guernesiais, plainte adressée au Roi, Duc de Normandie, considéré comme protecteur de ses sujets et supérieur hiérarchique des juges des Iles.

Il faut remarquer aussi que, dans l'affaire Esnouf contre Attorney General de Guernesey, dans laquelle le Judicial Committee rejeta d'ailleurs l'appel, l'argumentation du jugement est particulièrement hésitante. Les juges déclarent : « Nous sommes prêts à dire que nous ne devons pas recommander à Sa Majesté de recevoir l'appel, mais nous ne sommes pas disposés à dire que nous n'avons pas le pouvoir de le faire, car sa Majesté est à la tête de la Justice, et nous siégeons ici non seulement comme membres d'un corps judiciaire, mais aussi comme conseillers privés, et le cas de la demande primitive nous est généralement déferée. Mais nous sommes pleinement avertis des difficultés que nous rencontrerions si nous acceptions

(1) Renouf/Attorney General for Jersey, P.C. A.C., 1936, p. 445.

les appels en matière criminelle ». Et après avoir, en l'occurrence, décidé de rejeter l'appel, les conseillers privés continuent : « Nous ne disons pas qu'en aucun cas, même en cas d'appel de Jersey en matière criminelle, il n'appartiendrait à cette assemblée de conseiller à Sa Majesté de permettre l'appel. Nous ne disons pas dans quelles circonstances il pourrait être opportun de conseiller dans ce sens sa Majesté, mais nous disons, reprenant le langage dont le baron Parke s'est servi il y a bien longtemps, que ceci devra être fait très prudemment et après mûre réflexion ».

Il semble donc que le Comité Judiciaire du Conseil Privé se considère comme libre d'entendre ou non les appels en matière criminelle. Dans l'arrêt dont nous citons quelques passages, il refuse même de dire à l'avance dans quels cas il sera compétent, afin d'être lui-même juge à l'avenir de sa propre compétence. Sur ce point, nous ne pouvons donc guère donner de règle générale. Cependant, en ce qui concerne le Canada, l'affaire Louis Riel (1) a donné au Conseil Privé l'occasion de se prononcer sur la question de recevabilité des appels en matière criminelle :

L'appelant, Louis Riel, avait joué un rôle de premier plan dans la Révolte du Nord-Ouest de 1885. Traduit devant un juge de paix et un autre magistrat assistés de six jurés, il avait été condamné à mort pour crime de

(1) 1885 (21 et 22 octobre), 10, A.C., 675.

Haute Trahison. Dans son appel au Comité Judiciaire, Louis Riel invoquait ce fait que le magistrat et le juge de paix qui faisaient partie du tribunal devant lequel il avait comparu, n'étaient pas compétents en matière de Haute Trahison.

L'arrêt du Comité Judiciaire déclarait :

« La règle du Comité Judiciaire est de ne pas admettre le droit d'appel dans les cas criminels, sauf quand il a été fait une atteinte indéniable aux principes applicables en matière de justice ».

Au Canada, la question de la recevabilité des appels en matière criminelle est réglée dans le sens négatif.

Dans l'ensemble de l'Empire Britannique, beaucoup de juristes (entre autres M. Speyer) estiment que le Comité Judiciaire devra entendre les appels en matière criminelle dans les cas où une grave erreur judiciaire aurait été commis par suite d'une violation des principes fondamentaux de la procédure pénale, et, d'une façon générale, dans les cas où l'intérêt de la bonne administration de la Justice serait en jeu. Il semble qu'on ne puisse qu'approuver ce principe. En effet, bien que devant juger en droit, le Conseil Privé, qui a dans l'Empire britannique une fonction qui n'est pas seulement juridique, doit conserver un certain pouvoir d'appréciation pour agir toujours dans le sens le plus favorable à la Justice.

II. — *Attributions en matière civile*

En matière civile, le Comité Judiciaire est pleinement compétent pour entendre les appels des Cours coloniales. Même, il peut évoquer l'affaire qui lui est soumise et la juger dans son ensemble dans les cas où elle présente un intérêt spécial au point de vue de l'ordre public ou du droit en général. Mais pour que le Comité Judiciaire puisse exercer son droit d'évocation, il faut que l'une des parties le demande.

C'est aussi devant le Comité Judiciaire que sont portés les appels des juges coloniaux qui, nommés par le Roi, ont été évoqués par le Gouverneur assisté du Conseil Exécutif en cas de négligence grave ou d'inconduite. C'est encore le Judicial Committee qui donne son avis au Roi au sujet de la révocation d'un juge colonial.

Le Comité Judiciaire jouit du droit incontesté d'entendre les appels des Cours ecclésiastiques, des Cours d'Amirauté et des Cours de Prises. Pour ces trois sortes d'appel, a été émis un Ordre en Conseil du 11 décembre 1865. En outre, les appels des Cours de Prises sont soumis aux règles instituées par les Prize Courts Rules de 1914.

En matière ecclésiastique, les appels furent d'abord portés, sous Henry VIII, devant le Roi en Chancellerie. Ils étaient jugés par les fonctionnaires du Grand Sceau réunis pour former la « Haute Cour des délégués » (High Court of Delegates). Cette Cour fut abolie en 1852 par un Act du Parlement qui confia sa compétence au Roi en Conseil.

Cette compétence passa tout naturellement au Judicial Committee.

L'appel au Conseil Privé des Cours coloniales d'Amirauté était régi par le Colonial Act of Admiralty Act de 1890. Les jugements des Cours coloniales d'Amirauté étaient soumis au droit d'appel ordinaire, comme les jugements rendus par n'importe quelle juridiction civile. En outre, ils étaient soumis en dernier ressort au Conseil Privé.

A la suite de plusieurs résolutions étudiées aux Conférences Impériales de 1926 et de 1930, le Statut de Westminster de 1931 diminue notablement le domaine d'application du droit d'appel au Conseil Privé en ce qui concerne les Cours d'Amirauté. L'article 6 du Statut de Westminster s'exprime ainsi : « Sans préjudice de l'ensemble des dispositions de cet Act, la section 4 du Colonial Courts of Admiralty Act de 1890, qui exige que certaines lois soient soumises à l'agrément de sa Majesté en Conseil, ou contiennent une condition suspensive, ainsi que la section 7 de cet Act qui réclame l'approbation de sa Majesté en Conseil pour toute règle concernant une Cour coloniale d'Amirauté, cesseront d'avoir effet dans les dominions cités au début de cet Act.

Les dominions auxquels le Statut de Westminster fait allusion sont le Canada, l'Australie, la Nouvelle-Zélande, l'Union Sud-Africaine, l'Etat libre d'Irlande et Terre-Neuve.

Le Colonial Courts of Admiralty Act de 1890 ne s'applique pas aux Iles Anglo-Normandes dans lesquelles le fonc-

tionnement des Cours d'Amirauté est régi par le Merchant Shipping Act de 1894.

En outre, le Comité Judiciaire jouit, en vertu du Copyright Act de 1911, d'une autre prérogative : c'est lui qui possède le droit de permettre la réédition des livres après la mort de leur auteur.

III. — *Attributions en matière constitutionnelle*

Mais toutes ces attributions du Comité Judiciaire du Conseil Privé sont très secondaires à côté de celle qui lui donne sa véritable physionomie : le Comité Judiciaire est de plus en plus la Cour Constitutionnelle Suprême de l'Empire Britannique. A ce titre, le Judicial Committee reçoit des appels sur les questions les plus variées. Il arrive très souvent qu'il ait, à propos d'un appel, à interpréter la loi du territoire d'où vient cet appel. Ce rôle d'interprète des lois coloniales lui donne une grande importance dans l'Empire britannique. « Quand on se souvient, écrit Keith, que les différents Etats des Etats-Unis d'Amérique sont libres d'interpréter la loi chacun à leur manière, l'avantage d'une interprétation commune n'est pas à négliger, bien que d'un autre côté, les dominions soient plus actifs en ce qui concerne les amendements de cette loi que le Royaume-Uni ne l'était jadis. On ne saurait ignorer non plus la valeur sentimentale attachée par beaucoup d'habitants des dominions à l'appel au Roi, considéré en quelque sorte comme un « lien impérial », surtout à une époque où de

semblables liens sont presque réduits à l'invisibilité ». Le fait que la décision du Conseil Privé n'est pas à proprement parler un jugement, mais est promulguée comme « ordre en Conseil », a un effet qui ne manque pas d'importance, bien qu'on puisse le trouver peu orthodoxe au point de vue de la logique pure » (1).

Parmi les cas dans lesquels le Comité Judiciaire a eu, à l'occasion d'un procès dont était appel, à interpréter la loi d'un dominion, on peut citer l'affaire de la *Crown Grain Co Ltd*, jugée par le Comité le 9 juillet 1908 (2). Aux termes de l'article 101 du *British North America Act* de 1867, le Parlement Canadien était autorisé à établir une Cour Suprême au Canada. Sur ces entrefaites, le *Manitoba Mechanic's and wage earner's lien Act* déclara que dans une certaine catégorie de procès, fixé par l'Act, le jugement de la *Manitoban Court of King's bench* serait en dernier ressort et non susceptible d'appel. Il s'agissait pour le Comité judiciaire, devant lequel la question fut soulevée, de dire si l'Act fait par une Province pouvait apporter une limitation au droit d'appel organisé par l'Act du Dominion qui avait créé une Cour Suprême. Les appelants exposaient une théorie d'après laquelle, implicitement, le pouvoir du Parlement de créer une Cour d'Appel est soumis à cette condition que la compétence de cette Cour pourra être limitée par la législation provinciale dans les questions

(1) KEITH, *Imperial Unity and the Dominions*, p. 275

(2) *Crown Grain Co Ltd*. P.C. A.C., 1908, p. 504

qui rentreront dans la compétence de cette législation. En permettant aux législations des provinces, comme l'auraient voulu les partisans de cette thèse, de supprimer le droit d'appel à la Cour Suprême dans certains cas, on en serait vite arrivé à rendre cette Cour Suprême inutile. Le Comité Judiciaire n'admit pas la thèse du Manitoba et déclara qu'une législation de Province dépasse ses pouvoirs en limitant le droit d'appel à la Cour Suprême d'un dominion.

Si, dans le cas du Manitoban Mechanic's and Wage Earner's lien Act, le Comité Judiciaire a jugé une question opposant la législation d'un dominion à la législation d'une province, il lui est arrivé aussi d'avoir à trancher des litiges dans lesquels les parties en présence étaient, l'une, une Cour Coloniale, et l'autre, la Couronne elle-même. Ainsi, le Comité Judiciaire a statué sur le point de savoir si la Couronne par Ordre en Conseil pouvait édicter des lois qu'appliqueraient les Cours des Prises. Le jugement prononcé en 1916, dans la célèbre affaire Zamora, par le Comité Judiciaire siégeant comme Cour des Prises en dernier ressort, a tranché la question dans un sens défavorable à la Couronne. Lord Stowell soutenait que la Couronne pouvait, par Ordre en Conseil, faire des règlements que devraient appliquer les Cours de Prises. Le jugement du Comité Judiciaire s'exprime très nettement dans le sens opposé : « La couronne, dit-il, n'a pas le pouvoir, par Ordre en Conseil, de faire ou de modifier une loi que les Cours de Prises doivent appliquer, même si cette loi est mal rédigée ou peu claire ».

IV. — Appels « *of right* » et appels « *by special leave* »

Dans certains cas, l'appel d'un plaideur colonial au Comité Judiciaire lui appartient de droit ; dans d'autres cas, l'appelant doit obtenir de la Cour qui a jugé, une « permission d'appel ».

Jusqu'au Statut de Westminster, les appels étaient normalement réservés aux jugements rendus par des tribunaux statuant en dernier ressort dans les colonies. Depuis le Statut de Westminster, les appels peuvent, avec « permission d'appel », être portés au Conseil Privé depuis n'importe quel tribunal inférieur. Cette règle ne s'applique ni à l'Union Sud-Africaine, ni à l'Etat libre d'Irlande.

Pour les protectorats et les territoires sous mandat, le droit d'appel est réservé, par Ordre en Conseil, aux décisions des Cours statuant en dernier ressort.

Même les appels de droit doivent être autorisés par la Cour de la décision de laquelle est appel. A ce sujet, la Cour devra rédiger un jugement, que l'appel soit recevable ou non. La Cour est obligée de statuer sur le droit, et c'est le rôle exclusif du Comité Judiciaire de dire si l'appel s'applique ou non au cas envisagé.

Les conditions de l'appel de droit sont généralement déterminées par un Ordre en Conseil, et ce n'est que dans quelques cas, qu'on ne peut justifier qu'en faisant appel à la tradition et à l'histoire, que le droit d'appel est déterminé par un statut local.

En règle générale, l'appel existe de plein droit dans les

jugements où le litige représente une somme égale ou supérieure à cinq cents livres sterling, ou soulève, directement ou accessoirement, une question de droit de propriété.

L'appel peut être autorisé par la Cour pour n'importe quel jugement, soit final, soit interlocutoire, si les magistrats qui siègent estiment que le procès en cours présente des caractères intéressant l'ordre public, ou bien des caractères de généralité qui font qu'une décision du Comité Judiciaire peut être utile.

L'autorisation de faire appel s'accompagne, pour le plaideur, de l'obligation de déposer, dans les trois mois en principe, et quelquefois dans un délai plus court que précise le jugement, un cautionnement d'importance variable suivant le litige.

La Cour peut aussi imposer des conditions en ce qui concerne le temps pendant lequel l'appelant pourra prendre ses dispositions pour la préparation de sa plaidoirie et de son voyage à Londres.

Par exemple, la Cour qui a prononcé le jugement dont est appel peut suspendre l'exécution de ce jugement, ou permettre à la partie qui veut faire appel devant le Conseil Privé de prendre certaines mesures.

Les règles qui régissent le droit de faire appel au Comité Judiciaire subissent quelques exceptions dans certains territoires, exemple dans l'Ontario et dans les Iles de la Manche. A Jersey, il semble que l'appel de plein droit soit réservé aux procès dans lesquels l'objet du litige dépasse

la valeur de deux cents livres, et dans lesquels la Cour Royale a statué en audience plénière. Si le droit d'appel est refusé, la partie intéressée peut demander à sa Majesté en Conseil une autorisation spéciale, ou encore agir par voie de doléance, c'est-à-dire en adressant en quelque sorte au Conseil Privé une plainte contre la Cour, parce que celle-ci refuse d'accorder la permission d'appel. Nous avons vu au début de ce chapitre un cas de ce genre dans l'affaire Renouf contre Attorney General for Jersey, et dans l'affaire plus ancienne Esnouf contre Attorney General for Guernesey.

V. — *Tendance actuelle des colonies à restreindre le droit d'appel au Conseil Privé*

Il existe donc des cas dans l'appel d'un plaideur colonial au Comité Judiciaire lui appartient de droit, et d'autres dans lesquels le plaideur doit obtenir de la Cour qui a rendu le dernier jugement la permission de porter son appel à Londres. Bien entendu, le droit d'appel au Conseil Privé donné aux justiciables des tribunaux coloniaux étant une des rares marques de la supériorité de l'Angleterre sur ses possessions, les colonies ont de plus tendance à restreindre le domaine de l'appel de plein droit au profit de l'appel par permission. Et les Cours coloniales cherchent à accorder le moins souvent possible la permission d'appel. Dans ces conditions, il n'est pas étonnant qu'au cours de nombreux procès, le Comité Judiciaire ait eu l'occasion

de dire si tel appel, fait dans tel cas, était « of right » ou « by special leave ».

Les débats qui eurent lieu au début du vingtième siècle au sujet de la Constitution du Commonwealth reflètent la tendance de l'Australie à réduire le plus possible le terrain du droit d'appel au Conseil Privé. Dans le projet présenté en 1900 par les délégués des cinq colonies australiennes, le Parlement Fédéral pouvait, par une loi, limiter ce droit d'appel. L'Angleterre était fermement résolue à ne pas céder sur ce point et défendait la thèse en vertu de laquelle une colonie ne peut, seule, modifier les règles du droit d'appel au Conseil Privé de la métropole. « Le Conseil Privé... présente à un haut point cet élément historique et traditionnel si cher aux instincts conservateurs anglais et, d'autre part, l'extension mondiale que sa juridiction a acquise et qui en fait l'incarnation la plus parfaite de la *Pax Britannica*, flatte leurs ambitions impériales en rappelant les souvenirs de la domination romaine dans ce qu'elle eut de plus bienfaisant (1) ». Les débats faisaient ressortir l'importance du Comité Judiciaire comme gage d'unité politique et juridique de l'Empire.

D'autre part, l'article 74 du projet australien décidait que « les arrêts rendus par la Haute-Cour Fédérale sur l'interprétation de la Constitution, sont sans appel, à moins que le procès ne touche aux intérêts publics des autres

(1) SPEYER, « La constitution juridique de l'Empire Colonial britannique », page 157.

domaines de sa Majesté ». Ainsi, l'appel au Conseil Privé qui avait jusque là été la règle, devenait l'exception.

Grâce à la transaction qui intervint finalement (1), l'appel au Conseil Privé resta le principe. Il fut décidé que les arrêts de la Haute Cour du Commonwealth ne seraient définitifs que dans les procès « portant sur les limites *Inter se* des pouvoirs constitutionnels des Etats les uns à l'égard des autres ». Ainsi, le Commonwealth Constitution Act, voté finalement à l'unanimité des deux Chambres (2), retirait au Conseil Privé l'important rôle d'interprète de la loi constitutionnelle de chaque Etat particulier du Commonwealth. Mais il lui laissait un rôle important à jouer dans tous les cas où s'agiteraient des questions susceptibles d'intéresser non seulement une colonie particulière, mais l'Empire tout entier. En somme, ce compromis restait dans la ligne générale de la politique impériale anglaise qui, surtout depuis la guerre, mais déjà à cette époque, cherchait à maintenir l'unité dans l'ensemble des possessions anglaises tout en leur donnant la plus large autonomie sur leur propre territoire.

L'approbation de la Reine au Commonwealth Constitution Act fut donnée par un Ordre en Conseil du 9 juillet 1900.

Quelques années plus tard, le Comité Judiciaire eut à

(1) 14 mai 1900, Chambre des Communes.

(2) 9 juillet 1900.

se servir des attributions que lui conférait l'Act, dans une affaire Webb contre Outrim (1) qu'il jugea en 1907.

La question principale était celle du droit pour la législature de l'Etat de Victoria de soumettre à l'Income-Tax le traitement d'un fonctionnaire résidant sur son territoire mais relevant du Gouvernement du Commonwealth. Là, comme dans l'affaire du Manitoban Mechanic's and Wage earner's lien Act, le Comité Judiciaire avait à délimiter la compétence respective des législatures des deux Etats. Mais une autre question se posait, accessoirement à lui : Il devait dire si le droit d'appel au Roi en Conseil Privé pouvait être supprimé dans le cas envisagé par un Act du Parlement du Commonwealth. L'avocat de l'appelant déclara : « Si la législature fédérale avait passé un Act disant que dorénavant il n'y aurait plus de droit d'appel au Roi en Conseil d'une décision de la Cour de Victoria, dans certains cas, dont celui qui nous occupe, j'aurais trouvé sans aucun doute qu'un tel Act dépassait les pouvoirs de la Législature fédérale ».

C'est cette thèse qui a été adoptée en termes exprès par l'arrêt du Conseil Privé qui déclare que l'Act de la Constitution du Commonwealth n'autorise pas le Parlement du Commonwealth à supprimer, dans le cas qui nous occupe, le droit d'appel au Roi en Conseil Privé.

La décision du Comité Judiciaire dans l'affaire Webb contre Outrim est une de celles qui furent le plus discu-

(1) Webb/Outrim. P.C., Law Reports, 1907, A.C. 81.

tées et qui provoquèrent le plus de résistances de la part des Cours des Dominions. La Haute Cour, dans l'affaire *Baxter contre Commissioners of Taxation, New South Wales* (1), refusa de reconnaître cette décision et la majorité des juges déclara que ce serait le Conseil Privé lui-même qui serait obligé de reconnaître leur jugement. Le juge président Higgens soutint que le Conseil Privé occupait un niveau supérieur à celui de la Haute Cour, bien que cette dernière puisse, dans certains cas, barrer aux plaideurs l'accès du Conseil Privé. La Haute Cour déclara que « ce ne serait pas faire son devoir que de soumettre une question constitutionnelle comme celle-là au Conseil Privé ».

On pourrait citer encore bien d'autres cas dans lesquels le Comité Judiciaire du Conseil Privé eut à se prononcer contre cette tendance des Parlements coloniaux à restreindre le plus possible le domaine de l'appel au Roi en Conseil. Cette tendance a souvent pu se satisfaire dans les constitutions relativement récentes de certaines possessions britanniques.

Un courant d'opinion en faveur de la restriction du droit d'appel au Conseil Privé règne actuellement dans les colonies et les dominions. Cette tendance date du commencement du siècle, mais elle a pris beaucoup plus d'importance depuis la guerre.

(1) *Baxter/Commissioners of Taxation, P.C. A.C., 1908, p. 214.*

Il est certain que la position du Conseil Privé, cour suprême coloniale siégeant à Londres, constitue une anomalie que certains hommes d'Etat voudraient voir disparaître.

C'est surtout entre le Commonwealth et les Etats particuliers qui le composent que la situation du Conseil Privé est délicate. Les Etats sont, dans l'ensemble, assez favorables à l'action du Comité Judiciaire. Ils trouvent qu'il défend leurs droits et aide à maintenir l'autorité des jugements de leurs tribunaux. Le Commonwealth craint, au contraire, que l'autorité du Comité Judiciaire dans les Etats ne nuise à sa propre autorité.

La situation du Commonwealth à l'égard de l'Angleterre ressemblait déjà beaucoup à l'indépendance complète. Elle s'est encore améliorée depuis le Statut de Westminster de 1931. Ce Statut donne le choix aux états particuliers entre l'appel au Conseil Privé et l'appel à la Haute Cour du Commonwealth. L'appel au Conseil Privé qui, depuis 1900, n'existait plus que dans certains cas, est donc, dans tous les cas, facultatif. De la Haute Cour du Commonwealth cependant, il existe encore un appel « *by special leave* » au Judicial Committee.

Le Commonwealth possède un droit particulier, celui d'interpréter sa propre constitution. (Cette modalité est inspirée de celle qu'on trouve dans certaines constitutions américaines). La Constitution du Commonwealth permet à la Haute Cour d'être juge en dernier ressort des questions portées devant elle et dans lesquelles sont en cause

ou bien les droits respectifs des Etats ou bien les droits respectifs des Etats et du Commonwealth. Certains juristes ayant signalé le danger de la contrariété de jugement qui pouvait se produire, puisqu'il existait pour les Cours d'Etat un appel au Conseil Privé et parallèlement un appel à la Cour Suprême du Commonwealth, qui jugerait en dernier ressort, à moins qu'il ne lui plût d'accorder la « permission d'appel », les partisans de la nouvelle organisation répondirent qu'en pratique le Conseil Privé possédait sur la Haute Cour du Commonwealth une autorité morale grâce à laquelle cette Cour se plierait à ses vues. On put rapidement, avec l'affaire Baxter contre Commissioners of Taxation, constater que cet espoir devait être déçu.

Les décisions du Commonwealth sont beaucoup mieux accueillies au Canada où le Judicial Committee jouit même d'une certaine faveur et d'un réel prestige, grâce à certains arrêts rendus par lui en matière constitutionnelle et qui lui ont acquis une véritable popularité. Entre autres, la décision du Comité Judiciaire dans l'affaire Cotton contre Rex (1), où il a dû interpréter le British North America Act de 1867, a eu un gros retentissement à Québec en 1913. Il s'agissait d'un impôt établi par un Act du Parlement de Québec sur les transmissions de propriété mobilière. Le Comité Judiciaire déclara que, contrairement à ce que soutenait le jugement dont était appel, que ni

(1) Cotton/Rex, P.C. A.C., 1914, p. 176.

le Quebec Succession Duties Act de 1906, ni l'Act que la Province avait voté en 1894, n'établissait de taxe sur la transmission de la propriété mobilière en dehors de la Province. Que la taxe établie par le Quebec Successions Duties Act de 1906 n'était pas un impôt direct au sens du British North America Act de 1867, section 92, et qu'en l'établissant la Législature de la Province de Québec avait outrepassé ses droits.

La même solution a été appliquée au cas Woodraff contre Attorney General for Ontario (1). L'arrêt du Comité Judiciaire déclare : « It is *Ultra vires* the Legislature of Ontario to tax propriety not within the Province. See British North America Act 1867, sec. 2 ».

Dans les territoires de l'Union Sud-Africaine existait, avant 1909, une procédure en vertu de laquelle les Cours coloniales dont les jugements pouvaient être frappés d'appel au Conseil Privé, étaient extrêmement nombreuses. On en comptait trois au Cap, deux au Transvaal, deux au Natal, une dans l'Etat d'Orange. Le South Africa Act de 1909 remplace ce système par un régime tout nouveau : Une Cour Suprême pour l'Union est créée. Cette Cour comporte une « section d'appel » (appellate division) qui pourra juger tous les appels qui, avant 1909, auraient été portés devant le Comité Judiciaire. L'atteinte à la Prérogative royale était donc encore beaucoup plus sensible dans l'Union Sud-Africaine que dans les autres territoires de

(1) Woodraff/Attorney General for Ontario, P.C. A.C., 1908, p. 508.

l'Empire. En outre, l'Act de 1909 conservait l'appel au Conseil Privé pour les procès déjà jugés par la Section d'appel, mais ces appels seraient « by special leave » et non de plein droit. L'Act spécifiait encore que les cas où la permission d'appel serait accordée formeraient des exceptions. En principe, l'« appellate division » de la Cour Suprême devenait le Tribunal en dernier ressort pour l'Union Sud-Africaine.

Cependant, cette situation anormale s'explique en partie par le fait que la loi en vigueur dans l'Union est la loi hollandaise et que les magistrats de l'Union sont beaucoup plus familiarisés avec cette loi que les membres du Comité Judiciaire du Conseil Privé.

En principe, le Conseil Privé n'est pas lié par sa propre jurisprudence, ni par les décisions de la Chambre des Lords. En pratique, on n'a pu encore relever de sérieuses divergences de vues entre deux décisions du Comité Judiciaire, ni entre une décision du Comité Judiciaire et une décision de la Chambre des Lords.

D'autre part, les Tribunaux anglais ne sont pas liés par la jurisprudence du Conseil Privé. Malgré tout, on constate une certaine déférence de la Chambre des Lords et des Cours d'appel vis-à-vis des décisions du Conseil Privé.

Les arrêts du Comité Judiciaire du Conseil Privé revêtent la forme d'Ordres en Conseil rendus par le Roi après avis de son Conseil. Bien entendu, le Roi n'assiste jamais, cependant, aux séances du Comité Judiciaire.

Le Conseil Privé juge les appels des colonies juridique-

ment, et non arbitrairement. Cette idée a son retentissement dans la composition du Comité Judiciaire, qui comporte exclusivement des juristes de grande envergure.

*6° Projets actuels tendant à remplacer le Conseil Privé
et la Chambre des Lords
par une Cour Suprême unique*

Les hommes d'Etat anglais ont souvent déploré l'existence dans l'Empire britannique de deux Cours d'appel suprêmes, la Chambre des Lords pour le Royaume-Uni (moins les îles anglo-normandes) et le Conseil Privé pour le reste de l'Empire. Dès 1900, pendant les débats sur la Constitution de Commonwealth, M. Haldane a proposé de renforcer les pouvoirs du Conseil Privé pour lui donner une nette prédominance sur la Chambre des Lords. Ce projet ayant paru digne d'être pris en considération, une conférence se tint à Londres en 1901. Elle comptait parmi les délégués coloniaux le « chief-justice » Hogdes, qui apportait un projet de Cour Impériale d'appel final. Cette Cour posséderait à elle toute seule les fonctions judiciaires du Conseil Privé et celles de la Chambre des Lords. Sa compétence *ratione loci* s'étendrait donc à l'Empire tout entier. Le caractère impérial de ce tribunal se refléterait dans sa composition : il comprendrait à la fois des membres de la Chambre des Lords et des membres du Conseil Privé, auxquels viendraient se joindre des représentants

permanents des dominions. L'Inde, le Canada, Terre-Neuve, l'Union Sud-Africaine, l'Australie et la Nouvelle-Zélande enverraient chacun un représentant à la Cour Impériale.

Après une nouvelle proposition, présentée par M. Deakin en 1907, et qui n'aboutit pas, il faut signaler une nouvelle proposition de l'Australie, présentée à la Conférence Impériale de 1911 et qui tendait, comme celle du chief-justice australien Hodges, à la réunion en un seul tribunal de la Chambre des Lords et du Conseil Privé. A cette conférence, la Nouvelle-Zélande insista pour que les dominions fussent dotés de représentants permanents. Les débats de la conférence de 1911 n'aboutirent pas à un résultat plus précis que ceux des conférences de 1901 et de 1907. L'accord ne put être obtenu sur la question des représentants des dominions. En effet, l'Australie, Terre-Neuve et l'Union Sud-Africaine n'envisageaient pas la possibilité de procurer, avec leurs budgets propres, des traitements aux juges qui les représenteraient à la Cour Impériale. Quant au Canada, il trouvait que la question intéressait trop exclusivement les provinces pour être traitée à une Conférence Impériale.

La guerre ayant donné une impulsion considérable à l'idée d'égalité de traitement entre le Royaume-Uni et l'Empire, l'opinion publique anglaise estima en 1918 que les dominions avaient le droit de jouer un rôle dans les affaires impériales et que ce rôle devait être proportionné à l'effort fourni par eux pendant les hostilités.

On proposa alors, comme aux Conférences Impériales d'avant la guerre, la création d'une Cour unique, compétente pour l'ensemble de l'Empire. Cette cour comprendrait le lord chancelier, les hauts dignitaires de l'ordre judiciaire, ainsi que des représentants de l'Inde, des dominions et des colonies. On peut noter une curieuse innovation dans le choix de ces représentants : aucune règle de forme ne serait prévue, mais on choisirait les représentants après avoir consulté les gouvernements des dominions. Autre nouveauté : ils recevraient leur traitement, non pas des gouvernements qu'ils seraient chargés de représenter, mais du gouvernement impérial.

Au cours des débats qui eurent lieu au sujet de cette proposition, on put remarquer que les hommes d'Etat anglais n'arrivaient pas à s'habituer à l'idée de voir des juges coloniaux siéger avec ceux du Royaume-Uni ; la nation d'égalité entre citoyens anglais et sujets des dominions paraît encore, à l'heure actuelle, presque exorbitante en Angleterre.

La proposition de 1918, en somme, n'eut pas plus de portée pratique que les précédentes. Dans les trois propositions émises depuis 1900 au sujet de la transformation du Conseil Privé, on retrouve les mêmes ambitions des dominions : ils ne veulent plus d'un régime d'exception et désirent voir le Conseil Privé devenir Cour d'appel suprême pour l'ensemble de l'Empire, ce mot désignant ici à la fois les colonies, les dominions, l'Angleterre, l'Ecosse et l'Irlande du Nord. Et ils tiennent à être repré-

sentés au Conseil Privé d'une façon permanente et par des juges de leur choix. Or, à l'heure actuelle et en vertu d'un Act impérial de 1915, sept juges des dominions peuvent siéger à la fois au Comité Judiciaire. De plus, la question du traitement des juges représentant les dominions et les colonies n'est toujours pas réglée et reste un obstacle à la représentation permanente des Dominions au Conseil Privé.

En principe, beaucoup d'hommes d'Etat anglais sont partisans d'une réforme qui consisterait à confier au Roi en Conseil le soin d'entendre à la fois les appels coloniaux et les appels du Royaume-Uni.

Keith prévoit un Conseil Privé plus actif que le Conseil actuel, avec plus de membres et plus de subdivisions. Il estime que l'on pourrait aussi créer des sections spécialisées, dont les magistrats auraient étudié particulièrement la législation de telle ou telle colonie. Ainsi, une difficulté s'élevant au Canada serait soumise à une section spéciale du Conseil Privé, que Londres enverrait siéger au Canada. Ou bien, des sections du Conseil Privé siègeraient tour à tour dans chacun des territoires de l'Empire.

Lord Haldane est lui aussi un des champions de l'idée de Cour Suprême unique pour l'Empire britannique tout entier. Il préconise la division du Comité Judiciaire en sections qui feraient en quelque sorte des « tournées judiciaires » dans les colonies et les dominions.

D'après beaucoup d'hommes d'Etat anglais, une cour unique est de plus en plus indispensable. En effet, l'orga-

nisation actuelle crée contre les dominions une sorte de préjugé d'infériorité, à la fois blessant pour les possessions britanniques et peu logique, eu égard à l'orientation moderne de la politique anglaise. Depuis la guerre, chaque conférence impériale a légèrement modifié le statut des colonies anglaises, et ces modifications ont toujours été dirigées vers l'autonomie de plus en plus complète des colonies. La Conférence Impériale de 1926, étudiant la question des appels au Comité Judiciaire, constate : « Ces discussions ont permis de s'assurer qu'il ne rentre pas dans la politique du gouvernement de Sa Majesté en Grande-Bretagne que des questions affectant des appels judiciaires soient réglées autrement qu'en conformité avec les désirs de la partie de l'Empire principalement intéressée ».

Le Statut de Westminster de 1932 apporte aux dominions une autonomie presque complète. L'Act s'intitule : « Act destiné à mettre en application certaines résolutions passées par des conférences impériales tenues en 1926 et 1930 ». L'article 6 du Statut s'exprime ainsi : « Sans préjudice de l'ensemble des dispositions de cet Act, la section 4 de l'Act des Cours Coloniales d'Amirauté de 1890 (qui demande que certaines lois soient soumises à l'agrément de Sa Majesté ou contiennent une clause suspensive), ainsi que la section 7 de cet Act qui réclame l'approbation de Sa Majesté en Conseil pour toute règle de Cour réglant la procédure d'une Cour Coloniale d'Amirauté, cesseront d'avoir effet dans les dominions cités au début de cet Act ».

(Ces dominions sont le Canada, l'Australie, la Nouvelle-Zélande, l'Union Sud-Africaine, l'Etat libre d'Irlande et Terre-Neuve).

Le Statut de Westminster tout entier constitue une abdication bénévole des droits de la Couronne en Conseil sur les dominions : depuis 1931, ceux-ci sont libres de permettre ou non l'appel au Conseil Privé. Cet appel est devenu pour eux une règle facultative.

Ceci ne veut pas dire que les dominions aient l'intention de laisser tomber en désuétude la règle de l'appel au Roi en Conseil. Comme on l'a fait remarquer, cette règle peut sembler assez humiliante aux amours-propres coloniaux : l'idée qu'un plaideur peut demander au Roi la justice que les tribunaux coloniaux lui refusent, fait apparaître les tribunaux « *inferiors and vicious* ». De plus, la règle de l'appel à Londres crée un avantage au profit des plaideurs riches. Malgré tout, beaucoup de territoires britanniques acceptent volontiers la règle de l'appel au Conseil Privé. Au Canada, entre autres, l'appel est tout à fait admis et jouit même d'une certaine popularité.

Cependant, on ne peut nier que le principe de l'appel au Conseil Privé, d'une part, et l'existence de deux Cours Suprêmes pour l'Empire (Chambre des Lords et Conseil Privé), d'autre part, soit une marque de dépendance et de servitude. C'est ainsi d'ailleurs que le droit d'appel a été jugé en 1921 par l'Etat libre d'Irlande.

Keith attribue au Conseil Privé de l'avenir un rôle important d'arbitre. Le Conseil Privé aurait pour mission

de trancher les difficultés susceptibles de naître entre le Gouvernement impérial et les dominions, ou entre deux gouvernements de dominions. Il est certain que moins les possessions britanniques seront soumises à l'autorité de la métropole, plus elles auront d'occasions de prendre elles-mêmes des décisions susceptibles de faire naître des divergences, sources de conflits. A mesure que l'Empire Britannique prend la physionomie d'une fédération d'Etats égaux entre eux, un tribunal jouant le même rôle d'arbitre que la Cour Permanente de Justice internationale de la Haye, ou que la Société des Nations, peut rendre des services de plus en plus nombreux. Déjà, au Canada, on considère que le Comité Judiciaire comme une Cour d'arbitrage, à laquelle on s'adresse d'ailleurs, volontiers, plutôt que de porter les conflits devant un véritable tribunal international.

L'empire britannique a déjà ressenti le besoin de posséder des organes interimpériaux, comme le Comité de Défense impériale, dont le secrétaire, sir Maurice Henkey, a été en même temps secrétaire du Cabinet et secrétaire du Conseil Privé. M. Jean Massip, dans *l'Europe Nouvelle* (1), fait ressortir le caractère unificateur que donne à sir Maurice Hankey son triple rôle : « En sa personne, l'on trouve le trait d'union pratique et opérant qui explique et qui concilie au besoin, qui coordonne et qui rapproche de manière continue et permanente, le Roi, le

(1) *Europe Nouvelle*, 27 avril 1935, p. 404.

Cabinet, les dominions, ce qui veut dire la Couronne, le peuple et l'Empire ».

Dans une thèse récente (1), M. Buchet a pu dire que depuis le Statut de Westminster, le Conseil Privé « n'est plus qu'un instrument mis à la disposition des dominions par le Gouvernement impérial ». Il est déjà heureux pour l'Angleterre qu'un tel organe existe. En effet, dans un Empire aussi étendu que l'Empire britannique, aucun facteur d'unité, aucun lien entre les différents territoires et les différentes races n'est à négliger. Le Conseil Privé, surtout sous la forme, qu'il semble devoir prendre tôt ou tard, d'une Cour Suprême commune à l'Empire entier, peut jouer admirablement ce rôle d'élément créateur d'unité.

Actuellement, les dominions, comme nous venons de le voir, ont le droit de choisir eux-mêmes la Cour Suprême qui entendra leurs appels en dernier ressort. Il importe donc que le Conseil Privé leur inspire assez d'attachement et de confiance pour qu'ils préfèrent ses arrêts à ceux de leurs propres tribunaux. Depuis le Statut de Westminster, l'attachement au Conseil Privé des possessions britanniques est beaucoup plus utile à la métropole qu'aux dominions. Le Conseil Privé peut jouer en quelque sorte le rôle que joue en France la Cour de Cassation. Il contribuera à conserver dans une certaine mesure l'unité de législation à travers l'Empire. Surtout, il constituera le lien

(1) BUCHET. *Le statut des Dominions britanniques*, thèse. Genève, p. 89.

moral commun à toutes les possessions britanniques, il pourra être « grand facteur de l'unité de juridiction et l'un des liens les plus puissants entre les différentes parties de l'Empire ». Car, au moment où chaque colonie de l'Empire Britannique tend à se séparer au point de vue constitutionnel de la mère-patrie, « la commune fidélité à la Couronne », comme l'a écrit Duncan Hall (1), « reste ce qu'elle a toujours été : un des principaux liens de la Communauté britannique ». Or, la Couronne, c'est le Conseil Privé.

Vu le manuscrit :

Le Président,

GIDEL.

Vu :

Le Doyen,

ALLIX.

Vu et permis d'imprimer :

Le Recteur de l'Académie de Paris,

ROUSSY.

(1) DUNCAN HALL, *The British Commonwealth*, p. 615.

BIBLIOGRAPHIE

- ALLEN. — *Recherches sur l'origine de la Prérégative Royale en Angleterre*. Paris, 1834.
- ANSON (W.). — *The Law and Custom of Constitution*, 3 volumes, Clarendon Press, Oxford, 1909-1935.
- BAGEHOT. — *La Constitution Anglaise*, 4 volumes, Paris, 1869.
- BÉRARD (Victor). — *L'Angleterre et l'Impérialisme*. Armand Colin, Paris 1900.
- BLACKSTONE. — *Commentaires sur les lois anglaises*, 6 volumes. Bruxelles, 1774-1776.
- BOUTMY (E.). *Le développement de la Constitution et de la Société politique en Angleterre*. Plon, Nourrit et Cie, Paris, 1887.
- BOUTMY (E.). — *Etudes de Droit Constitutionnel*. Paris, 1885.
- BUCHET. — *Le statut des dominions britanniques*. Thèse, Genève, Sirey, Paris, 1928.
- CAHU (R.). — *Comment l'Angleterre gouverne ses colonies. Etude sur le Colonial Office*. Paris 1910.
- CHEVALLIER (J.-J.). — *L'Evolution de l'Empire britannique*, 2 volumes. Paris, 1931.
- DARESTE. — *Les constitutions modernes* (volume 5). Paris, Recueil Sirey, 1934.
- DEMANGEON (A.). — *L'Empire britannique*. Armand Colin. Paris, 1931.
- DICEY. — *Introduction à l'Etude du Droit Constitutionnel*. Paris, Girard et Brière, 1902.
- DICEY. — *The Privy Council*. London, 1887.
- EGERTON. — *The Origin and growth of the english colonies and of their système of government*. Oxford, 1903.
- EGERTON. — *Federations and Unions within the british empire*. Oxford, 1911.
- FRANQUEVILLE. — *Le Gouvernement et le Parlement britanniques*, 3 volumes. Paris, 1887.

- FRANQUEVILLE. — *Les Institutions politiques, judiciaires et administratives de l'Angleterre*. Paris, 1864.
- FREEMAN. — *Le développement de la Constitution Anglaise*. Paris, 1877.
- GLADSTONE. — *Questions Constitutionnelles*. Paris, 1880.
- KEITH (H.-B.). — *Constitutionnal law of british dominions*. London 1933.
- KEITH (H.-B.). — *Responsible governments in the dominions*, 2 volumes. Oxford, 1928.
- KEITH (H.-B.). — *Imperial Unity and the dominions*. Oxford, 1916.
- LOLME. — *La constitution de l'Angleterre*, 2 volumes. Genève, 1788.
- MAGNAN DE BORNIER. — *L'Empire Britannique*. Paris, 1930.
- PALGRAVE. — *An essay upon the original authority of the King's Council*. London, 1834.
- SIEGFRIED (A.). — *L'Angleterre d'aujourd'hui*. Paris, 1924.
- STUBBS. — *Constitutionnal history of England in its origin and development*. Oxford, 1875.
- TODD. — *Parliamentary Government in the british colonies*. London. 1894.

Table des Matières

CHAPITRE PREMIER. — *Les origines du Conseil Privé :*

1 ^o Naissance du Conseil Privé; son évolution, de la conquête nor- mande au règne de Richard II	3
2 ^o Double physionomie du Conseil Privé : le Conseil auxiliaire du Roi, le Conseil Contrôle du Roi	6

DEUXIÈME CHAPITRE. — *Les attributions du Conseil Privé :*

1 ^o Rôle judiciaire du Conseil Privé. La Chambre Etoilée	12
2 ^o Rôle politique du Conseil Privé. Les impôts	14
3 ^o Prétentions du Conseil Privé en matière législative	15
4 ^o Le droit de grâce	26

TROISIÈME CHAPITRE. — *La physionomie actuelle du Conseil Privé :*

1 ^o Composition du Conseil Privé	29
2 ^o L'Ordre en Conseil. Sa nature, son rôle	32
3 ^o Contrôle parlementaire des ordres en Conseil	37
4 ^o Rôle législatif du Conseil Privé dans certaines colonies	38
5 ^o Rôle consultatif du Conseil Privé	46
6 ^o Rôle judiciaire du Conseil Privé	47
7 ^o Procédure	52

QUATRIÈME CHAPITRE. — *Le comité judiciaire du Conseil Privé :*

1 ^o Création du Comité Judiciaire	55
2 ^o Attributions du Comité Judiciaire	57
3 ^o Composition du Comité Judiciaire	58

CINQUIÈME CHAPITRE. — *Les attributions du Comité Judiciaire :*

1 ^o Attributions en matière criminelle	63
2 ^o Attributions en matière civile	67
3 ^o Attributions en matière constitutionnelle	69
4 ^o Appels « of Right » et appels « by special leave »	72
5 ^o Tendance actuelle des colonies à restreindre le droit d'appel au Conseil Privé	74
6 ^o Projets actuels tendant à remplacer le Conseil Privé et la Cham- bre des Lords par une Cour Suprême unique	83

<i>Bibliographie</i>	93
----------------------------	----

<i>Table des matières</i>	95
---------------------------------	----

